



INNOBO
Fuente: cortesía Corferias

Observatorio

de la Gestión Urbana.

Avances y Retos de la Gestión Pública
Ordenamiento Territorial,
Renovación Urbana y Espacio Público

Contenido:

- Capítulo 1: Gestión del Ordenamiento Territorial
- Capítulo 2: Gestión de la Renovación Urbana
- Capítulo 3: Gestión del Espacio Público

Presentación

La Cámara de Comercio de Bogotá, por medio de la Dirección de Proyectos y Gestión Urbana de la Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social, elabora la primera versión del Observatorio de la Gestión Urbana con el propósito de ofrecer información actualizada respecto al avance y los retos del ordenamiento territorial, la renovación urbana y el espacio público para Bogotá.

El ordenamiento territorial, la renovación urbana y el espacio público son estrategias para la competitividad, la inversión y la calidad de vida de las ciudades. Por ello, estas estrategias contribuyen a que Bogotá siga mejorando su posicionamiento competitivo, como una de las regiones más atractivas para invertir y vivir en América Latina.

Bogotá ha hecho importantes esfuerzos en desarrollo del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), como instrumento de política pública que provee a la ciudad la carta de navegación de largo plazo, bajo principios de sostenibilidad, productividad y equidad. No obstante, desde su formulación en 2000, el POT ha tenido continuas revisiones generando incertidumbre en los empresarios y ciudadanía.

Por otra parte, en el POT se definió la política de renovación urbana, cuyos objetivos, entre otros, se orientan a promover la vinculación de capital privado mediante la reducción de factores de incertidumbre y agilizar los procesos y trámites para el desarrollo de estos procesos. Hoy, la ciudad cuenta con diferentes estrategias para implementar esta política, como han sido, entre otras, la creación de la Empresa de Renovación Urbana, la formulación del Plan Zonal del Centro y la estructuración de un portafolio de proyectos. No obstante, después de diez años de haberse aprobado el POT, no se ha ejecutado ninguno de ellos.

En materia de espacio público, Bogotá ha crecido principalmente bajo dos grandes paradigmas: desde el sector formal, legal, regulado y planificado, y desde el sector informal, ilegal, no regulado y espontáneo. Estos aspectos del espacio público requieren ser medidos en función de las necesidades y potencialidades de cada una de las zonas de la ciudad.

En el primer capítulo de este Observatorio se presentan los avances y resultados de la implementación del POT de Bogotá y sus principales instrumentos. El desarrollo del segundo capítulo se concentra en revisar la visión de la renovación urbana en Bogotá, los avances de la planeación y la gestión, y la perspectiva de la iniciativa privada para lograr en la ciudad una transformación urbana que permita mayores niveles de competitividad. Finalmente, en el tercer capítulo se revisan los avances en la gestión pública en la generación, mantenimiento, sostenibilidad y aprovechamiento económico del espacio público.

Consuelo Caldas Cano
Presidente Ejecutiva

Luz Marina Rincón Martínez
Vicepresidente Ejecutiva

Lina María Castaño Mesa
Vicepresidente de Gestión Cívica y Social

DIRECCIÓN DE PROYECTOS Y GESTIÓN URBANA

Plinio Alejandro Bernal Ramírez
Director

Andrés Gaviria García
Asesor

Juan Alfredo Rúa Rodríguez
Coordinador Urbanístico

Esperanza Cifuentes Arcila
Coordinadora Social

Angélica Giselle Maldonado Pañete
Liz Johana Amaya Grosso
Paola Andrea Espejo Garzón
Colaboradores

ISSN: 2027-6133

Contenido

Capítulo 1: Gestión del Ordenamiento Territorial.....	4
1.1. ¿Cuáles son los instrumentos de planeamiento del POT?	5
1.2. ¿Qué son los Planes Maestros y cuántos hay en Bogotá?	6
1.3. ¿Qué son los Planes Zonales y Planes de Ordenamiento Zonal, cuántos hay y cuáles son?	10
1.4. ¿Cuál es la línea de base para el seguimiento a los Planes Zonales y Planes de Ordenamiento Zonal?	12
1.5. Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ).....	16
1.6. Conclusiones y recomendaciones	18
Capítulo 2: Gestión de la Renovación Urbana.....	20
2.1 ¿Hacia dónde va la ciudad? Visión de la Renovación Urbana.....	20
2.2 ¿Cómo va la política? Percepción empresarial respecto a la utilidad de las principales estrategias e instrumentos para la renovación urbana de Bogotá	22
2.3 ¿Avances en la Renovación Urbana? Balance del programa de renovación urbana y de los PPRU.....	26
2.4 ¿Qué cambios propone la administración distrital? Revisión POT y futuros decretos reglamentarios para la gestión de la renovación urbana	34
2.5 Conclusiones y recomendaciones	35
Capítulo 3: Gestión del Espacio Público de Bogotá	37
3.1 ¿Cómo está Bogotá en generación y mantenimiento del espacio público?.....	37
3.2 ¿Cómo ha avanzado la ciudad en la sostenibilidad del espacio público?	46
3.3 ¿Cuáles han sido los avances en el aprovechamiento económico del espacio público destinado a la regulación de las ventas callejeras?	51
3.4 Conclusiones y recomendaciones	57
Bibliografía.....	59

Capítulo 1. Gestión del ordenamiento territorial



Por ser el Ordenamiento Territorial uno de los factores que más incide en la competitividad de la ciudad y en la calidad de vida de sus habitantes, el avance en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá se constituye en un tema de observación que intenta presentar los avances más importantes en materia de reglamentación urbana del Distrito Capital.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT) (Decreto 190 de 2004) definió tres tipos de instrumentos:

- Instrumentos de planeamiento.
- Instrumentos de financiación.
- Instrumentos de gestión del suelo.

Los instrumentos de planeamiento son los que se encargan de precisar las normas urbanísticas que van a determinar la localización de los usos del suelo, los trazados de las infraestructuras urbanas, las densidades y el resto de disposiciones normativas que definen la forma de intervenir y actuar en el territorio, tanto por el sector público como por el privado. Por su parte, los instrumentos de gestión y financiación, son aquellos que permiten llevar a cabo los proyectos definidos en la planeación y que precisan la forma como se pueden financiar las obras y proyectos urbanos.

Este capítulo del *Observatorio* hace seguimiento particularmente a los instrumentos de **planea-**

miento del POT, en razón de que son los que permiten el marco normativo para el desarrollo e implementación de los otros dos instrumentos, y los que más desarrollo normativo han tenido en el Distrito.

Con el fin de precisar aquellos instrumentos de planeamiento que mayor incidencia tienen en la productividad de la ciudad y la región, así como en la calidad de vida de sus habitantes, este Observatorio hace el seguimiento a los Planes Maestros (particularmente a los de espacio público y de movilidad y estacionamientos), en razón de su función estructuradora y su capacidad de articulación con los demás Planes Maestros.

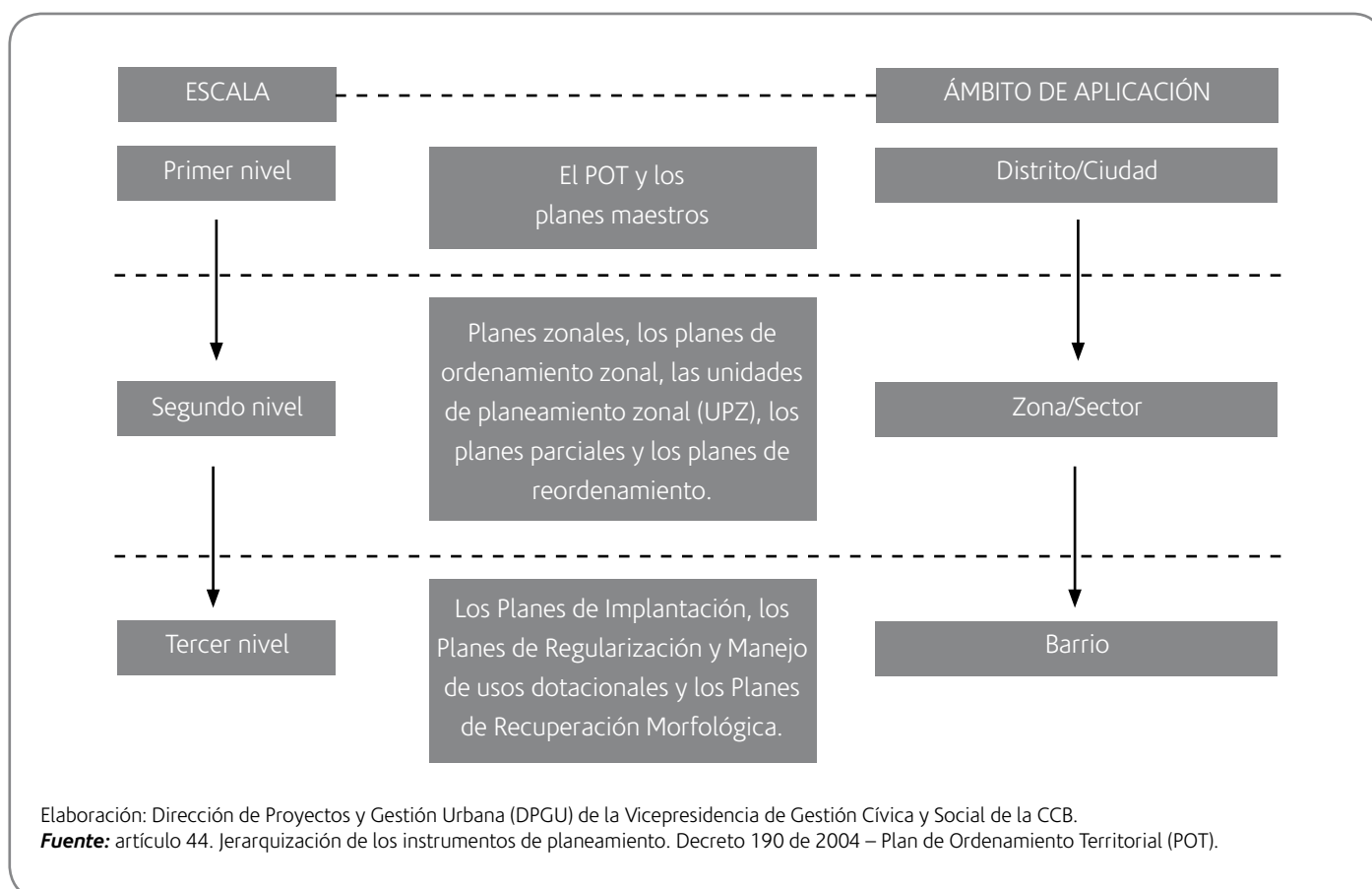
Así mismo, hace seguimiento a los Planes Zonales y de Ordenamiento Zonal y a las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), y presenta conclusiones que permiten reconocer el impacto del avance en el territorio y la productividad urbana, al tiempo que propone unas recomendaciones que contribuyen a la orientación de la política pública en el planeamiento territorial del Distrito.

1.1 ¿Cuáles son los instrumentos de planeamiento del POT?

El POT definió un sistema jerárquico y ordenado para desarrollar la norma urbana mediante los “instrumentos de planeamiento”, encargados de formular y reglamentar las condiciones normativas para el desarrollo urbano y rural del Distrito Capital. Estos instrumentos se clasifican en tres niveles según sus propósitos, su escala y su ámbito de aplicación en el territorio (véase gráfico 1.1).

El POT y los Planes Maestros ocupan el primer nivel del sistema; estos últimos ayudan a dar forma al ordenamiento, orientar la inversión y prever el suelo necesario para el desarrollo de grandes infraestructuras (vías, servicios públicos, etc.) y equipamientos (parques, colegios, hospitales, etc.) en la ciudad. Es por su carácter estratégico que su vigencia y alcance es para un horizonte de largo plazo (tres periodos administrativos - doce años).

Gráfico 1.1. Instrumentos de planeamiento del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)





Debajo de ellos, se encuentran los instrumentos de segundo nivel que se aplican en un ámbito territorial de menor proporción. En este nivel se encuentran varios instrumentos y se encargan de precisar de manera específica las condiciones, directrices y normas urbanísticas para cada zona o sector que puede ser urbano o rural. Entre los más importantes se encuentran los Planes Zonales, los Planes de Ordenamiento Zonal y las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ).

El tercer nivel corresponde a los instrumentos de planeación que operan sobre porciones reducidas de territorio y permiten prevenir y mitigar los impactos generados sobre el entorno inmediato. Sobre este nivel, este Observatorio no hace precisión en razón a que por su escala su impacto o efecto es de ámbito vecinal o local y corresponderá a otro instrumento hacer su seguimiento.

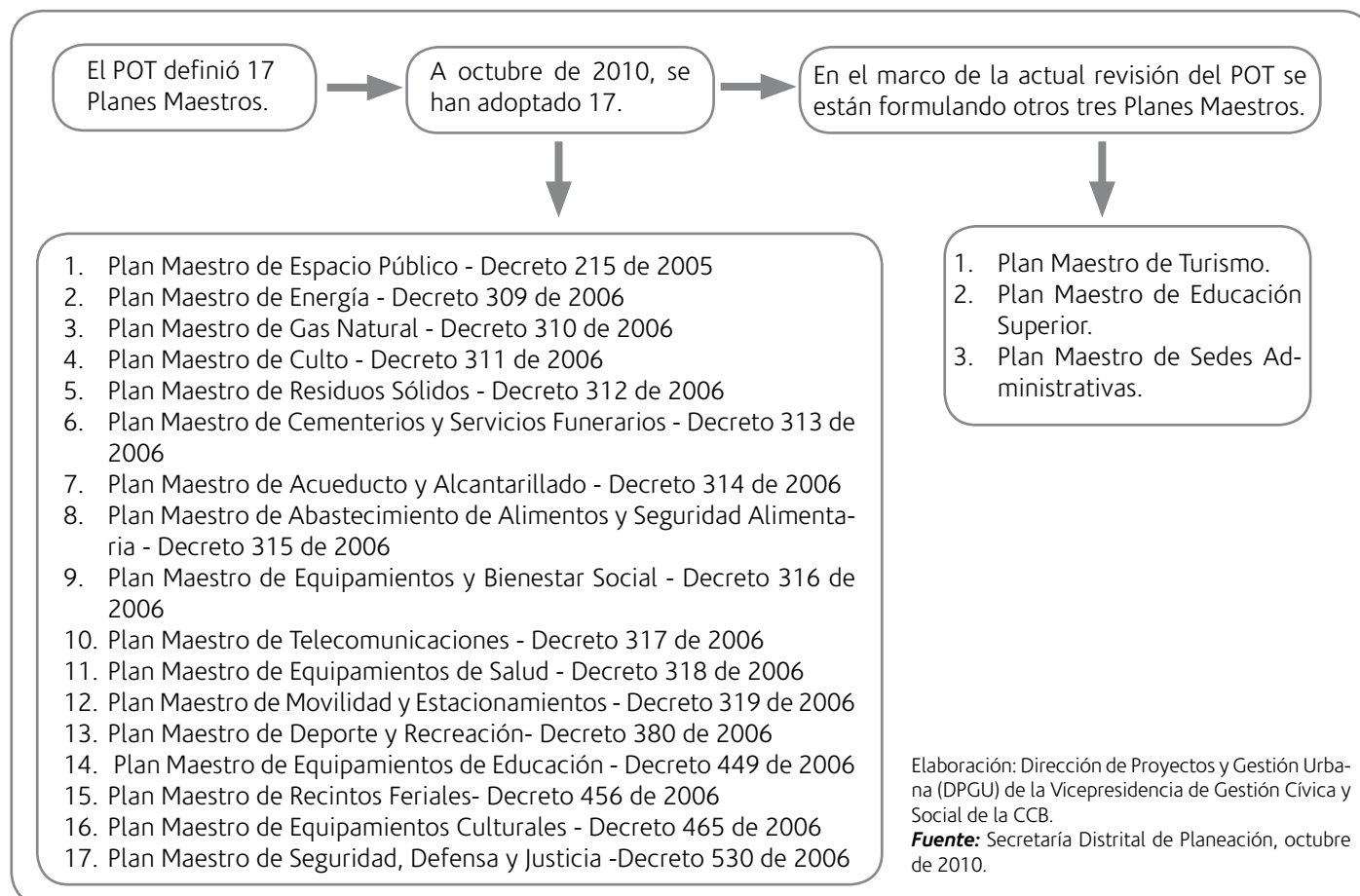
Contar con un sistema de planeamiento, le permite a la administración orientar sistémica y jerárquicamente la reglamentación de cada uno de sus instrumentos en función de su ámbito de aplicación y papel en la función reguladora. Sin embargo, este propósito del sistema, no se ha cumplido en Bogotá, ya que la ciudad inició con

la reglamentación de las UPZ sin haber aprobado los Planes Maestros y los Planes Zonales que son instrumentos de mayor jerarquía y, por tanto, cumplen la función de orientar la formulación de la norma específica que se produce en la UPZ. Esta situación ha generado contradicciones en las reglamentaciones y, por consiguiente, ha aumentado el marco de incertidumbre jurídica en los tres niveles del sistema.

1.2 ¿Qué son los Planes Maestros y cuántos hay en Bogotá?

Son instrumentos de planificación del primer nivel ordenados por el POT y adoptados por decreto distrital a partir de 2005 y hasta el 2006, que definen las políticas sectoriales sobre los elementos e infraestructuras más importantes para el desarrollo urbano de la ciudad, como son la movilidad, el espacio público, los equipamientos colectivos, los servicios públicos domiciliarios, entre otros. Su objetivo es definir con visión de largo plazo, las necesidades de generación de suelo para la población de acuerdo con la localización de las actividades económicas para programar la inversión en el corto (cuatro años), mediano (ocho años) y largo plazo (doce años).

Gráfico 1.2. Planes Maestros



A pesar del esfuerzo de la administración en la formulación de los 17 Planes Maestros señalados en el POT, sus resultados para la ciudad aún no han significado los impactos esperados, porque: i) no hubo suficiente articulación entre ellos y no lograron armonizar sus políticas con los otros instrumentos del POT; ii) faltó nivel de reglamentación de los componentes sectoriales y muchos de ellos se quedaron en nivel de política sin resolver el nivel normativo que le compete; iii) no lograron contribuir en la armonización de las políticas sectoriales con el modelo de ordenamiento y en algunos casos se presentaron contradicciones con la norma urbana.

1.2.1 Plan Maestro de Espacio Público

El Plan Maestro de Espacio Público, adoptado mediante decreto 215 del 7 de julio de 2005, definió tres políticas sobre las cuales se enmarcan los objetivos, las estrategias, los proyectos y programas del Plan: 1. Política de gestión. 2. Política de cubrimiento y accesibilidad, y 3. Política de calidad.

Este capítulo precisa sólo el avance en materia de aprovechamiento económico, especialmente por la venta informal en razón de que fue el principal avance que tuvo la reglamentación del Plan Maestro de Espacio Público a partir de su adopción.

Así las cosas, a partir de la aprobación del Plan Maestro de Espacio Público, la administración distrital inició los estudios y la formulación de propuestas para precisar el marco normativo del aprovechamiento económico del espacio público y sus usos temporales establecidos dos años antes, mediante el decreto distrital 463 de 2003¹.

En este sentido, la administración distrital ha formulado y adoptado cuatro actos administrativos:

- **Decreto 419 del 5 de octubre de 2006:** por el cual se reglamentan las Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados en el Distrito Capital.
- **Decreto 603 del 28 de diciembre de 2007:** por el cual se actualiza la cartilla de mobiliario urbano de Bogotá adoptada mediante el decreto distrital 170 de 1999.
- **Decreto 602 del 28 de diciembre de 2007:** por el cual se actualiza la cartilla de andenes de Bogotá adoptada mediante el decreto distrital 1003 de 2000.
- **Decreto 450 del 2 de octubre de 2009:** por el cual se subroga el parágrafo del artículo 5º del decreto distrital 419 de 2006, precisando el término de duración de las Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados a un año máximo, prorrogable por el mismo término hasta en dos oportunidades, contado a partir de la terminación del plazo inicialmente concedido.

A pesar de la relevancia que el Plan Maestro le dio a la gestión y el aprovechamiento económico del espacio público, la ciudad no ha logrado integrar las

acciones y proyectos que permitan consolidar una política económica y social sostenible. Es por esto que muchos de los esfuerzos de la administración se quedaron cortos en sus alcances y se limitaron a la instalación de quioscos en la ciudad, y la definición de zonas de aprovechamiento económico sin que se haya evidenciado avances importantes en el sistema de distribución de mercancías, publicidad visual exterior, estacionamiento regulado en vía pública, etc.

Otros componentes del avance, ya no sólo del Plan Maestro sino, además, del atributo en general del espacio público en el Distrito, se desarrollan en el capítulo 3 de este Observatorio.

1.2.2 Plan Maestro de Movilidad y Estacionamiento (PMM)

El principal eje estructurante del Plan Maestro de Movilidad y Estacionamiento es el Sistema Integrado de Transporte Público y, por consiguiente, su desarrollo es prioritario para la ciudad y objeto de seguimiento de este Observatorio como factor de competitividad y de calidad de vida. De igual manera se hace referencia al componente de la carga contenido en el Plan de Ordenamiento Logístico del PMM.

1.2.2.1 ¿Cómo va el Sistema Integrado de Transporte Público?

Con la expedición del decreto 309 de 2009, se adoptó el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) para Bogotá, el cual busca entre otras

1. Decreto distrital 463 del 22 de diciembre de 2003, por el cual se reglamentó la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público construido y sus usos temporales en Bogotá.

acciones, la articulación y operación integrada del transporte público colectivo y el sistema TransMilenio.

La gerencia del SITP y TransMilenio adjudicaron doce de las trece zonas en la ciudad que la administración definió para la operación de las diferentes rutas que se deben integrar al Sistema de Transporte Masivo - TransMilenio (véase cuadro 1.1). Dichas rutas deben iniciar su operación antes de junio de 2011 con un sistema integrado de recaudo y control de flota denominado SIRCI. Sin embargo, hoy día el proceso licitatorio de este sistema de recaudo se encuentra suspendido y aún no se tiene claridad sobre la forma de integración de los sistemas de recaudo de TransMilenio que opera Angelcom con el adjudicatario del SIRCI.

Por su parte, el SITP estableció 490 rutas de las 505 que hoy operan en el Distrito, de tal forma que la implementación del sistema no genere conflictos en las formas de desplazamientos que los usuarios ya están habituados a usar. Ya que la implementación del sistema es gradual, se incorporarán en la primera fase, cuatro zonas que deberán estar operando antes de junio de 2011. Dichas zonas son: Fontibón, Engativá, Usaquén y San Cristóbal, y cada tres meses se incorporará una nueva zona hasta completar las trece.

1.2.2.2 ¿Cómo va el Plan de Ordenamiento Logístico (POL) del Plan Maestro de Movilidad y Estacionamiento?

La conformación de zonas y corredores de actividad logística para mejorar la movilidad y productividad en Bogotá y la región, es uno de los retos del POL. Aunque aún no se han reglamentado los

Cuadro 1.1. Zonas para la operación de rutas del transporte público

ZONA	GANADOR
Usaquén	Consortio Express S.A.
Suba Oriental	PSF Masivo Capital
Suba Centro	PSF Egobus
Calle 80	PSF Este Es Mi Bus
Engativá	Gmóvil
Fontibón	PSF Coobus
Tintal Zona Franca	PSF Este Es Mi Bus
Kennedy	PSF Masivo Capital
Bosa	ETIB
Perdomo	NO ADJUDICADA
Ciudad Bolívar	Organización SUMA
Usme	Tranzit
San Cristóbal	Consortio Express S.A.

Elaboración: Dirección de Veedurías de la Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social de la CCB

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad, septiembre de 2010.

corredores para el manejo de la carga ni las áreas de actividad logística. Mediante la expedición del decreto 34 de 2009, la administración determinó las restricciones de horario y de zonas para la circulación de los vehículos de carga y estableció normas en cuanto a la forma en que se deben cargar y descargar las mercancías

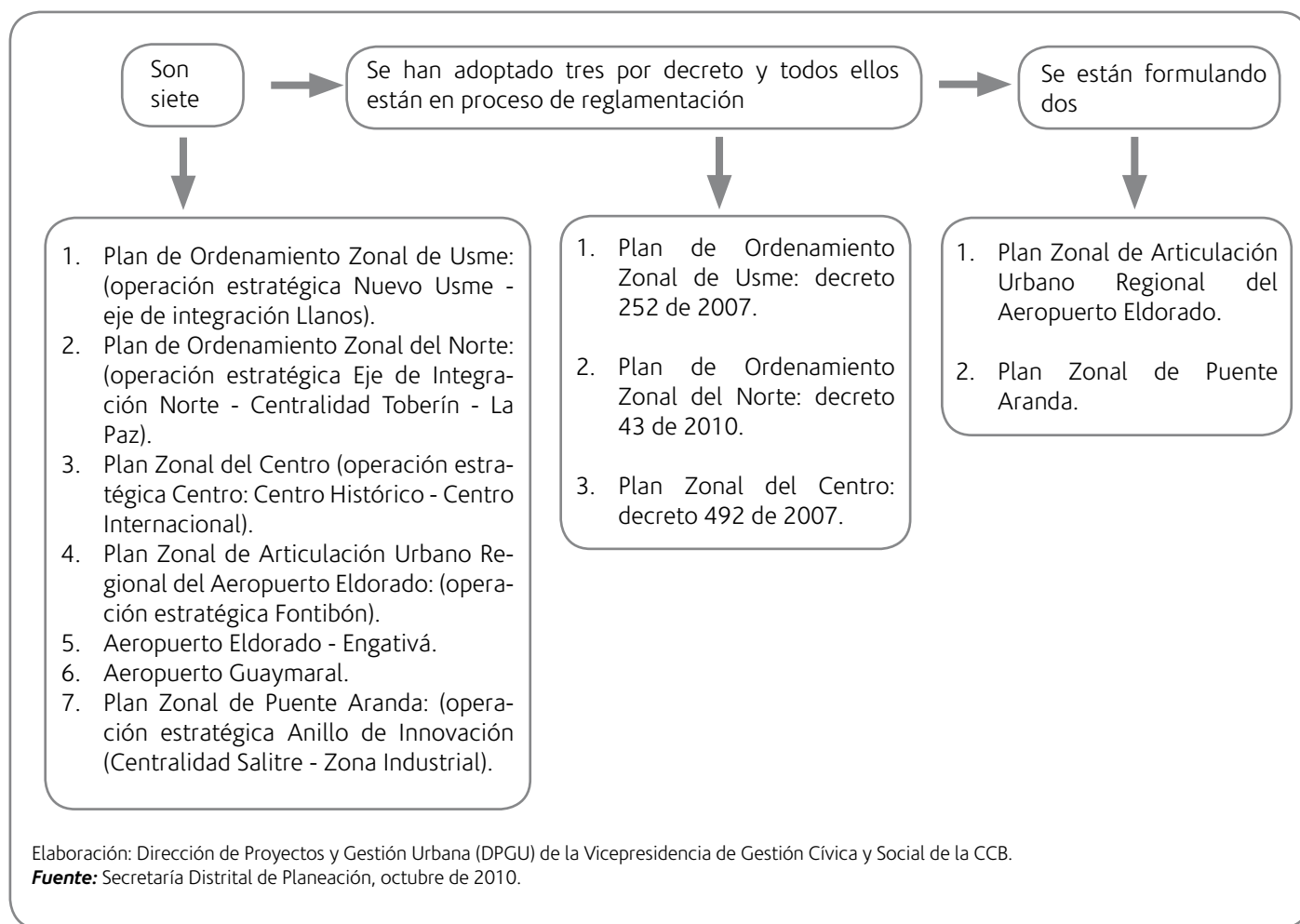
La no definición de los corredores logísticos y las zonas de actividad logística ha generado en la actividad industrial, incertidumbre por las posibles restricciones del acceso de carga a las áreas industriales consolidadas como Puente Aranda, Paloque-mao, Toberín y Fontibón, entre otras. Estas demoras en la reglamentación afectan la competitividad, la productividad y la inversión privada.

1.3 ¿Qué son los Planes Zonales (PZ) y Planes de Ordenamiento Zonal (POZ), cuántos hay y cuáles son?

Los Planes Zonales (PZ) son instrumentos de planificación de segundo nivel ordenados por el POT y que se adaptan por decreto distrital mediante los cuales se precisan las condiciones para el ordenamiento territorial de las operaciones estratégicas. Estos planes establecen los criterios para la

definición de la norma urbanística de las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) y la gestión de los planes parciales. Su vigencia, al igual que el POT, corresponde a tres períodos administrativos (doce años). Los Planes de Ordenamiento Zonal (POZ) corresponden a una modalidad de los Planes Zonales, cuya principal diferencia es que se aplican en las áreas de expansión y en las áreas urbanas con grandes porciones de suelo sin desarrollar como, por ejemplo, el POZ del Norte y el POZ de Usme.

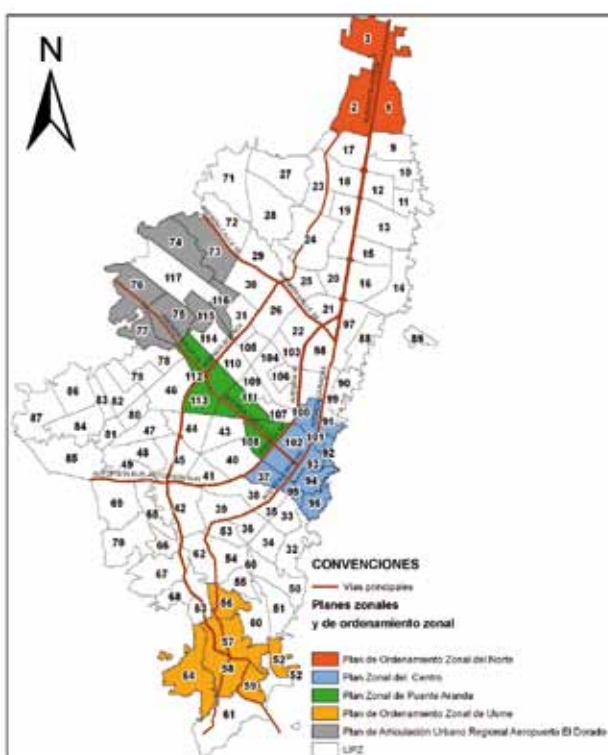
Gráfico 1.3. Planes Zonales y de Ordenamiento Zonal



A pesar del alto nivel de impacto que tiene en el modelo de ordenamiento la definición y puesta en marcha de los Planes Zonales, se han formulado tres de los cinco dispuestos por el POT en 2004 y su nivel de desarrollo apenas es incipiente. Los dos Planes Zonales que no se han formulado concen-

tran una de las dinámicas industriales más importantes de la ciudad y del país, y se constituyen en zonas de oportunidad para la internacionalización y desarrollo de nuevas tecnológicas como son el Plan Zonal del Aeropuerto Eldorado y el Plan Zonal de Puente Aranda.

Gráfico 1.4. Localización de los Planes Zonales y de Ordenamiento Zonal



Elaborado por: Dirección de Estudios e Investigaciones de la CCB y Dirección de Proyectos y Gestión Urbana de la CCB. Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, SDP (2010).

Un conjunto de UPZ conforman el territorio del Plan Zonal o del Plan de Ordenamiento Zonal, los cuales a su vez pueden tener área en diferentes localidades.

P.Z y P.OZ	UNIDAD DE PLANEAMIENTO ZONAL UPZ		
	NÚMERO	NOMBRE: UPZ	LOCALIDAD
Plan de Ordenamiento Zonal de Usme	52	La Flora	Usme
	56	Danubio	
	57	Gran Yomasa	
	58	Comuneros	
	59	Alfonso López	
	64	Monte Blanco	
Plan Zonal del Centro	37	Santa Isabel	Mártires
	91	Sagrado Corazón	Santa Fe
	92	La Macarena	
	93	Las Nieves	
	94	La Candelaria	La Candelaria
	95	Las Cruces	Santa Fe
	96	Lourdes	Santa Fe
	101	Teusaquillo	Teusaquillo
Plan de Ordenamiento Zonal del Norte	102	La Sabana	Mártires
	1	Paso los Libertadores	Usaquén
	2	La Academia	Suba
Plan Zonal de Puente Aranda	3	Guaymaral	
	108	Zona Industrial	Puente Aranda
	111	Puente Aranda	Puente Aranda
	112	Granjas de techo	Fontibón
Plan de Articulación Urbano Regional del Aeropuerto Eldorado	113	Bavaria	Kennedy
	73	Garcés Navas	Engativá
	74	Engativá	Engativá
	75	Fontibón	Fontibón
	76	Fontibón San Pablo	Fontibón
	77	Zona Franca	Fontibón
	115	Capellania	Fontibón
	116	Alamos	Engativá

1.4 ¿Cuál es la línea de base para el seguimiento a los Planes Zonales y Planes de Ordenamiento Zonal?

1.4.1 Plan Zonal de Usme

¿Qué es el Plan Zonal de Usme? Es una herramienta que sirve para generar suelo urbanizable para vivienda de interés social y prioritaria, y controlar el crecimiento informal en el borde suroriental de la ciudad; así mismo, ofrecer servicios sociales, espacios públicos y actividades productivas para mejorar las condiciones de vida y la productividad del sur de la ciudad.

Cuadro 1.2. Plan Zonal de Usme - Seguimiento

EJES	OBJETIVOS	METAS	AVANCES
EQUIDAD	Desarrollar instrumentos de gestión del suelo que permitan acceso a vivienda digna.	Armonizar cuatro planes parciales de desarrollo y ofertar 209 hectáreas para uso residencial.	En 2003 se hizo el anuncio del proyecto, se puso en marcha la Operación Nuevo Usme y Catastro Distrital inició los avalúos de referencia. En 2007 se definieron las condiciones y directrices para el desarrollo de la Operación. En 2009 se precisaron las condiciones de desarrollo específicas para las primeras 310 hectáreas. Durante el 2010 se adoptó el primer Plan Parcial denominado “Tres Quebradas”, que gestionará el 23% del total del suelo de la Operación. Las primeras 71 hectáreas de este plan se gestionarán en la actual administración en el cual se desarrollarán 10.500 viviendas de interés prioritario y social (VIP y VIS). Los otros tres Planes Parciales que conforman toda la Operación Nuevo Usme, están en fase de formulación y se espera su adopción antes de finalizar el 2010.
	Priorizar la generación de suelo urbanizado como elemento para garantizar el acceso a la vivienda de la población con más bajos ingresos. Estratos 1 y 2.	Desarrollar entre el 40% al 60% del total de suelo residencial de la Operación Nuevo Usme, con lotes con urbanismo de 6 m x 12 m (72 m²).	En el Plan Parcial “Tres Quebradas”, se destinarán 167 de las 310 hectáreas del suelo útil para el desarrollo de 26.000 viviendas de interés prioritario y social, de las cuales mínimo el 85% deben ser VIP y el 15% restante VIS.
	Aumentar la oferta de equipamientos dotacionales y espacios públicos que garanticen a la población estándares de calidad de vida.	Proveer y generar 182 hectáreas de suelo para equipamientos y espacios públicos.	En el Plan Parcial “Tres Quebradas” se definió el tamaño y localización de 18,7 hectáreas para la localización de equipamientos colectivos. Hoy día se está gestionando la construcción de un nodo de equipamientos en un lote de 1,3 hectáreas que incluirá actividades educativas, de integración social, culturales y recreativas.
PRODUCTIVIDAD	Generar suelo para la localización de actividades de comercio, servicios e industria que mejoren la productividad local y la oferta de empleo.	Gestionar 47 hectáreas para suelo industrial (nodo logístico) y 32 para comercio y servicios.	En el Plan Parcial “Tres Quebradas” se deberá consolidar la Centralidad Eje de Integración Llanos, para lo cual se destinarán aproximadamente 47 hectáreas en las cuales se desarrollarán un Terminal Intermodal de Transporte, un nodo logístico y una plataforma para el desarrollo de actividades agroindustriales; así mismo, se incluirá un clúster de cárnicos dentro de las áreas destinadas a comercio. Hoy día se elaboran los términos de referencia para hacer el estudio de mercado y de prefactibilidad de estos proyectos.
SOSTENIBILIDAD	Consolidación de la ruralidad del borde suroriental de la ciudad. Controlar el crecimiento urbano informal.	Construir una estrategia de borde urbano-rural en una porción de la cuenca del río Tunjuelo, garantizando la protección de las formas de vida rurales y de sus recursos primarios (agua y suelo productivo).	La estrategia será definida en el marco del Plan Parcial de Borde Urbano Rural, el cual se encuentra en fase de formulación. En 2009 se establecieron las líneas de acción para que los campesinos residentes de la zona que quieran seguir manteniendo su modo de vida campesina puedan hacerlo. Hoy, el Distrito adelanta la caracterización socioeconómica de los predios que conforman la Operación Estratégica Nuevo Usme, que servirá de referencia a la formulación del Plan Parcial.
	Proteger los elementos de la estructura ecológica principal.	Identificar, conservar y vincular al desarrollo urbano, los elementos de la estructura ecológica principal de la Operación Usme.	Dentro de la Operación Estratégica Nuevo Usme se encuentran varias quebradas que alimentan el Río Tunjuelo, y El Corredor Ecológico “La Requilina”, que forman parte de la Estructura Ecológica Principal. En el Plan Parcial “Tres Quebradas” se estructuró el sistema de espacio público de tal forma que se articularan y protegieran especialmente las quebradas, a través del parque zonal “Tres Quebradas” (donde convergen tres quebradas: La Requilina, Carraco y La Fucha). Además, con la construcción ya culminada de los interceptores Fucha y Piojo se garantiza que las aguas residuales no lleguen a estos cuerpos de agua.

Elaboración: Dirección de Proyectos y Gestión Urbana (DPGU) de la Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social de la CCB.

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación y Metro Vivienda. Octubre de 2010.

1.4.2 Plan Zonal del Centro

¿Qué es el Plan Zonal del Centro? Es una herramienta que sirve para organizar los usos del suelo, las vías y espacios públicos, de tal forma que contribuyan a mejorar la competitividad del centro de Bogotá y elevar las condiciones de calidad de vida de sus habitantes y visitantes. El plan busca consolidar el centro financiero, histórico, cultural y administrativo del país, en una zona con mejores cualidades ambientales, comerciales de servicios y residenciales, mejor conectada con el mundo y la región.

Cuadro 1.3. Plan Zonal del Centro - Seguimiento

EJES	OBJETIVOS	METAS	AVANCES
EQUIDAD	Implementar instrumentos de renovación urbana que permitan suplir las carencias que presenta el Centro, propiciando su reordenamiento y mejor aprovechamiento mediante acciones integrales público-privadas.	Formulación, aprobación y gestión de planes parciales de renovación urbana.	A partir de la aprobación del Plan Zonal del Centro (2007), el Distrito no ha aprobado ningún plan parcial de renovación urbana. Sin embargo, están en proceso 16 que desarrollarán 159 hectáreas. Dos de ellos ya están en fase de viabilidad (La Favorita y La Sabana / El Listón) ambos ubicados en la UPZ La Sabana.
	Promover actividades y usos en los sectores de interés cultural para integrarlos a la dinámica urbana.	Fortalecer las cadenas productivas tradicionales del Centro y generar condiciones para la consolidación y atracción de nuevas actividades económicas relacionadas con el turismo, el comercio y la innovación.	Se ha instalado Puntos de Información Turística en el Palacio Liévano, el Museo del Oro y Corferías. Así mismo se promocionan y desarrollan recorridos turísticos en la Candelaria, Ruta de la Moda en San Victorino, y Septimazo. Se culminó la formulación del plan maestro de turismo el cual define las determinantes y políticas para promover el desarrollo del turismo en el Distrito con énfasis en las zonas con potencial turístico como el Centro Tradicional e Histórico.
	Formular e implementar un modelo de gestión social destinado a resolver las problemáticas sociales del Centro.	Garantizar que los primeros beneficiarios de acceso a vivienda, salud y empleo en el Centro sean los actuales habitantes que requieran ser objeto de programas de reasentamiento por estar en zonas de alto riesgo, sectores previstos para obras públicas o áreas con bajos niveles de calidad de vida o zonas deterioradas.	Implementación de Planes de Gestión Social relacionados con: • Proyecto Integral Estación Central - ERU, acompañamiento social y reconocimiento económico a las familias. • Proyectos de Infraestructura Vial TransMilenio Fase III, Av. Comuneros - IDU.
PRODUCTIVIDAD	Consolidar la estructura vial principal y la propuesta de movilidad del Plan Zonal del Centro de Bogotá (PZCB) para mejorar la accesibilidad y conectividad.	Construir fase III TransMilenio calle 26 y carrera 10.	Existen tres grupos de obra: Grupo I: corresponde al polígono desde las calles 34 sur a la 30 sur, entre carreras 3ª y 10, con un avance del 80% (a julio de 2010) y finaliza obras en marzo de 2011. Grupo II: corresponde al tramo de la carrera 10 entre calle 31 sur y calle 7ª, con avance de obra del 54% (a julio de 2010) y finaliza obras en junio de 2011. Grupo III: corresponde al polígono desde la carrera 3ª entre Av. 19 y calle 26 hasta la carrera 10 entre calles 7ª y 28, y al tramo de la carrera 7ª entre calles 28 y 34, con avance de obra del 30,52% (a septiembre de 2010) y finaliza en noviembre de 2011. Para el inicio de las actividades en la carrera 10 entre calles 26 y 34, depende de la definición de la Alcaldía de la conexión de la troncal carrera 10 a la troncal carrera 7ª.
		Articulación del sistema TransMilenio con el Proyecto Metro y otros modos de transporte.	Existe una propuesta del Distrito para la primera línea del metro. El sistema integrado de transporte público (SITP) contempla la articulación de los diferentes modos de transporte (metro y tren de cercanías); sin embargo, aún no se conocen cronogramas ni planes de ejecución de obras. El Plan de Acción del Centro contempla la construcción de alamedas y ciclovías asociadas a los corredores de TransMilenio.
		15,6 km de nuevas vías, 40,6 km de nuevas vías para el SITP, 42.000 m² de ejes peatonales y 63.000 m² de malla vial local rehabilitada del circuito interbarrial.	Sin información de kilómetros de vía. Construcción de la Av. Los Comuneros entre la carrera 8ª y la Av. Circunvalar. Obra terminada: Av. de los Cerros (Av. Circunvalar) desde la calle 9ª hasta la Av. de Los Comuneros. Hoy día se están realizando obras sobre la Av. Hortúa.
	Fortalecer las áreas de actividad económica del Centro y complementarlas con nuevos servicios turísticos, equipamientos dotacionales, espacios públicos y mejores condiciones de accesibilidad.	Formulación y gestión de 20 proyectos urbanos integrales.	Véase cuadro 3 titulado "Avances de los proyectos urbanos establecidos en el decreto 492 de 2007. Plan Zonal del Centro".
SOSTENIBILIDAD	Integrar la estructura ambiental y paisajística del Centro con la estructura ecológica principal del Distrito y de la región.	Desarrollar primer tramo del Parque de los Cerros Orientales mediante corredores ambientales que se integren con los centros de barrio más próximos.	1. Ya se cuenta con diseños preliminares de los 14 km del sendero. 2. En diciembre se tendrán los diseños definitivos de ese mismo tramo (productos entregados por los consultores contratados). 3. A pesar de tener los diseños definitivos no se pueden empezar obras hasta no adelantar gestiones y ajustes normativos con la CAR en relación con la reserva forestal. La Secretaría de Hábitat está adelantando dichas gestiones y esperan tener resultados en el primer semestre de 2011.
	Ampliar la oferta ambiental de la estructura ecológica principal.	335.000 m² de nuevas zonas verdes.	Sin información.

Elaboración: Dirección de Proyectos y Gestión Urbana (DPGU) de la Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social de la CCB.

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación y Empresa de Renovación Urbana (ERU). Octubre de 2010.

Cuadro 1.4. Avances de los proyectos urbanos establecidos en el decreto 492 de 2007.
Plan Zonal del Centro

Proyecto Urbano - Decreto 492 de 2007	Avances	Metros cuadrados proyectados
Proyecto Urbano Borde Avenida Los Comuneros	En formulación por la Empresa de Renovación Urbana (ERU).	45.000
Proyecto Urbano Residencial San Bernardo	Plan Parcial de Renovación Urbana San Bernardo, iniciativa de algunos muebleros del sector. Se encuentra en trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación.	140.000
Eje Ambiental y Cultural Avenida Jiménez - Manzana 5 - Las Aguas	Centro Cultural Español, proyecto con licencia de construcción aprobada.	23.000
Proyecto Urbano La Alameda	Proyecto Alameda-Estación Central. Liderado por la Empresa de Renovación Urbana, TransMilenio y el Instituto de Desarrollo Urbano. Este proyecto consiste en dos elementos:	225.000
	1. Construcción de la infraestructura vial, de espacio público y la Estación Central, que integrará tres troncales de TransMilenio.	
	2. Desarrollos inmobiliarios a partir del primer piso de la estación, los cuales serán viabilizados mediante la formulación de un Plan Parcial de Renovación Urbana, hoy en etapa de formulación por parte de la Empresa de Renovación Urbana ante la Secretaría Distrital de Planeación.	
Proyecto Urbano Cementerio Central	Ampliación del cementerio a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP).	300.000
	Proyecto Parque Reconciliación a cargo del Instituto Distrital de Patrimonio.	
Proyecto Urbano La Estrella	Plan Parcial de Renovación Urbana de iniciativa privada que propone usos de vivienda y comercio en el barrio La Estrella. Se encuentra en trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación.	760.000
Proyecto Urbano Triángulo de Fenicia	Plan Parcial de Renovación Urbana de iniciativa privada en el barrio Las Aguas que propone usos de vivienda y equipamientos. Se encuentra en trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación.	67.000
Proyecto Urbano Borde Armenia	Plan Parcial de Renovación Urbana Armenia de iniciativa privada, que plantea usos comerciales y de servicios y se encuentra en trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación.	160.000
Proyecto Urbano Mambo-Biblioteca Nacional	Proyecto de ampliación del Museo de Arte Moderno de Bogotá (MAMBO)	27.500
	Construcción de Alameda Calle 24 por parte del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)	
Proyecto Urbano Nieves	Planes de Regularización y Manejo de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y Universidad Central en trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación.	N.A
Proyecto Urbano Residencial San Martín Bavaria	Plan Parcial de Renovación Urbana San Martín Alameda Cultural que propone usos de vivienda y comercio y se encuentra en trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación	300.000
	Plan Parcial de Renovación Urbana San Martín (2) que propone usos de vivienda y comercio y se encuentra en trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación.	
	Plan Parcial de Renovación Urbana San Martín Sector Sur que propone usos institucionales y se encuentra en trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación.	
Proyecto Urbano Samper Mendoza-La Florida	Plan Parcial de Renovación Urbana La Florida de iniciativa privada, que propone usos de vivienda, comercio y equipamientos y se encuentra en trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación.	150.000
Proyecto Urbano ZESA	No hay ningún avance.	308.000
Ciudadela del Motor la Estanzuela	No hay ningún avance.	225.000
Eje Nueva Carrera 10	No hay ningún avance.	225.000
Proyecto Urbano Centro Comercial Metropolitano Manzanas 3, 10, 22	Proyecto Centro Internacional de Comercio Mayorista San Victorino liderado por la Empresa de Renovación Urbana. Se realizó un concurso público para el diseño y está en proceso la licitación para la adjudicación de interventoría y la construcción.	160.000
Proyecto Urbano La Capuchina	No hay ningún avance.	525.000
Proyecto Urbano San Victorino	Plan Parcial de Renovación Urbana San Victorino de iniciativa de algunos comerciantes de San Victorino, que propone usos de comercio y se encuentra en trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación.	300.000
Proyecto Urbano Residencial Estación de la Sabana y Mariscal Sucre	Plan Parcial de Renovación Urbana La Sabana de iniciativa privada, que propone usos de vivienda y comercio y se encuentra en trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación.	750.000
	Plan Parcial de Renovación Urbana La Favorita de iniciativa privada, que propone usos de servicios automotrices. Se encuentra en trámite ante la Secretaría Distrital de Planeación.	
Proyecto Urbano Teusaquillo	No hay ningún avance.	250.000
Total metros cuadrados proyectados		4.940.500

Elaboración: Dirección de Proyectos y Gestión Urbana (DPGU) de la Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social de la CCB.

Fuente: Empresa de Renovación Urbana (ERU). Octubre de 2010.

1.4.3 Plan Zonal del Norte

¿Qué es el Plan Zonal del Norte? Es una herramienta para ordenar las actividades, los equipamientos y las viviendas existentes, y orientar el desarrollo de nuevos suelos para vivienda y equipamientos de tal forma que se garantice la preservación de los ecosistemas ambientales y se optimice la infraestructura vial y de transporte del norte de la ciudad con la región. Para ello, el Distrito diseñará y pondrá en marcha diversos instrumentos de gestión y financiación para el desarrollo de las infraestructuras urbanas.

Cuadro 1.5. Plan Zonal del Norte - Seguimiento

EJES	OBJETIVOS	METAS	AVANCES
EQUIDAD	Orientar y articular las iniciativas privadas y públicas en beneficio de la ciudad.	Armonizar 16 Planes Parciales de Desarrollo y dos de Renovación Urbana.	La Secretaría Distrital de Planeación inició la formulación de determinantes para los Planes Parciales, en los cuales se gestionará el suelo para la vivienda de interés social. Así mismo, está formulando el proyecto de decreto que va a determinar los índices de edificabilidad y las condiciones normativas para la segregación de predios de uso dotacional, áreas en las cuales se podrá generar nuevo suelo para vivienda.
	Provisión de suelo para VIS y VIP.	Generar 50 mil VIS aprox. del total de 132 mil unidades de vivienda a desarrollar el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte.	
PRODUCTIVIDAD	Fortalecer el comercio y los servicios a lo largo del eje de integración regional Autopista Norte.	Construir un complejo de intercambio modal (CIM) que facilitará el acceso de la ciudadanía y la región a una gama de servicios de transporte como el tren de cercanías, TransMilenio, transporte público, ciclorrutas y Aeropuerto de Guaymaral.	En estudio por la Secretaría Distrital de Movilidad y el Terminal de Transporte.
	Mejorar la movilidad y conectividad de la ciudad y la región.	Construir una estación de TransMilenio con conexión al Terminal Satélite del Norte para mejorar los desplazamientos y organizar la salida y entrada de transporte público.	En estudio por parte de TransMilenio.
		Construir 54 kilómetros de nuevas vías principales.	Aprobado por el Concejo Distrital, el proyecto de acuerdo que busca financiar la construcción del primer anillo vial conformado por la Avenida El Polo, la prolongación de la Avenida Boyacá y la Carrera Novena entre las calles 170 y 200 y la Avenida San José (Calle 170) por un valor de \$ 379 mil millones y con el cual se espera reducir los tiempos de desplazamiento y aumentar la velocidad pasando de 28 km/h a 44 km/h. El proceso de contratación de obras iniciará durante el segundo semestre de 2011.
SOSTENIBILIDAD	Asegurar la continuidad y conexión de la Estructura Ecológica Regional entre los cerros orientales y el río Bogotá.	Construir cinco franjas de conectividad ambiental.	En estudio por parte de la EAAB a través de la consultoría de Bordenorte, para la identificación y el alinderamiento de los diferentes cuerpos de agua de la zona, el cual será evaluado y avalado por la respectiva autoridad ambiental (Secretaría Distrital de Ambiente y la CAR).
	Identificar, proteger y preservar los elementos de la Estructura Ecológica Principal.	Conectar el humedal de Torca-Guaymaral.	
		Hacer el parque metropolitano Torca-Guaymaral.	
		Proteger y conservar los cuerpos de agua existentes.	

Elaboración: Dirección de Proyectos y Gestión Urbana (DPGU) de la Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social de la CCB.

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Octubre de 2010.

1.5 Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ)

A partir del decreto 469 de 2003 (primera revisión del POT), se definieron 112 Unidades de Planeamiento Zonal, las cuales componen el suelo urbano y de expansión urbana del Distrito Capital.

Aun cuando las UPZ como territorio cubren tales suelos, todas se hayan supeditadas a instrumentos de planeamiento de superior jerarquía, tales como Planes Maestros, Planes de Ordenamiento Zonal, Planes Zonales, y algunas se inscriben en el marco de las diferentes operaciones estratégicas previstas en el modelo de ordenamiento.

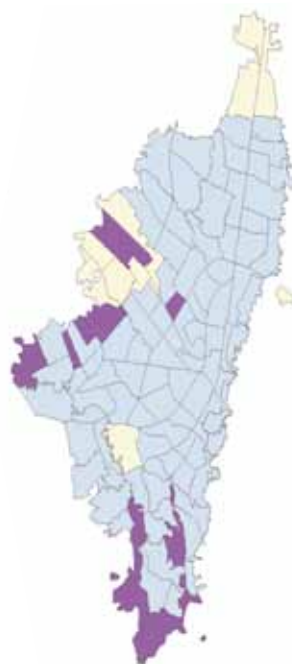
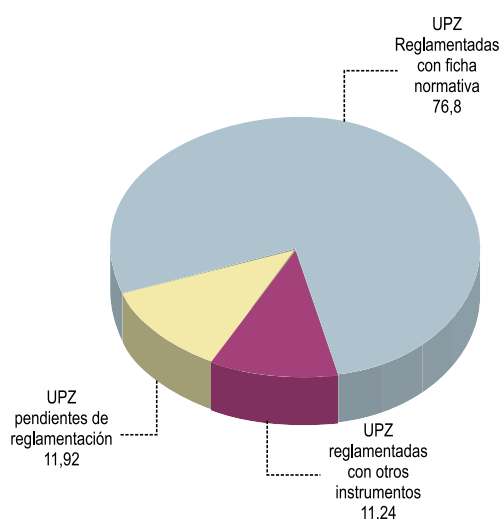
Cuadro 1.6. Estado de avance de reglamentación por UPZ, según el área cubierta en la ciudad

Unidades de Planeamiento Zonal	Cantidad	Área	Porcentaje de área
UPZ reglamentadas con ficha normativa (para consultar las UPZ reglamentadas, consulte www.ccb.irc.co)	91	31.795,95 Has.	76,80%
UPZ reglamentadas con otros instrumentos	10	4.656,01 Has.	11,24%
UPZ pendientes de reglamentación	11	4.935,68 Has.	11,92%
Total UPZ	112	41.387,85 Has.	100%

Elaboración: Dirección de Proyectos y Gestión Urbana (DPGU) de la Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social de la CCB.

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Octubre de 2010.

Gráfico 1.5. Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ). Áreas reglamentadas en la ciudad



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Octubre de 2010.

Cuadro 1.7. Estado de avance de reglamentación por UPZ, según el área cubierta en la ciudad

No.	No. de UPZ	UPZ	Localidad
1	1	Paso los Libertadores	Usaquén
2	89	San Isidro Patios	Chapinero
3	42	Venecia	Tunjuelito
4	80	Corabastos	Kennedy
5	75	Fontibón	Fontibón
6	76	Fontibón - San Pablo	Fontibón
7	115	Capellanía	Fontibón
8	116	Álamos	Engativá
9	2	La Academia	Suba
10	3	Guaymaral	Suba
11	98	Los Alcázares	Barrios Unidos

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Octubre de 2010.

De las once UPZ pendientes de reglamentación, nueve se encuentran sujetas a planes de ordenamiento zonal (Aeropuerto y Norte), una a la definición sobre las zonas de reserva forestal de los Cerros Orientales, y una surte procesos administrativos de formulación y adopción. Así mismo, debe anotarse que con la aprobación del decreto distrital 43 de 2010, por el cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte, se ordenó la reglamentación de tres UPZ en dicho territorio.

Además, 54 UPZ de las ya reglamentadas en la ciudad se encuentran en proceso de revisión, buscando su armonización con los 17 Planes Maestros ya adoptados, y ajustando normas acordes con la dinámica económica, social y ambiental de la ciudad.

Cuadro 1.8. UPZ reglamentadas con otros instrumentos

No.	No. UPZ	UPZ	Tipo de instrumento de planeamiento
1	51	Ciudad Usme	Reglamentada mediante Decreto 327 de 2004 (Tratamiento de Desarrollo) y Decreto 436 de 2006 (Planes Parciales). Plan Zonal de Usme (en formulación) y planes parciales de desarrollo (en formulación) Decreto 252 de 2007
2	54	Monteblando	Plan Zonal de Usme (Suelo Protegido, elemento de la Estructura Ecológica Principal) Decreto 252 de 2007
3	60	Parque Entrenubes	Plan de Manejo (Suelo Protegido, elemento de la Estructura Ecológica Principal)
4	63	Mochuelo	Plan de Ordenamiento Minero Ambiental (Parque Minero Industrial)
5	78	Tintal Norte	Reglamentada mediante Decreto 327 de 2004 (Tratamiento de Desarrollo) y Decreto 436 de 2006 (Planes Parciales).
6	79	Calandaima	Reglamentada mediante Decreto 327 de 2004 (Tratamiento de Desarrollo) y Decreto 436 de 2006 (Planes Parciales).
7	83	Las Margaritas	- Plan Director para el Parque Metropolitano No.10. - Plan de Implantación para el Portal Troncal Américas del Sistema de TransMilenio (formulado)
8	87	Tintal Sur	Reglamentada mediante Decreto 327 de 2004 (Tratamiento de Desarrollo) y Decreto 436 de 2006 (Planes Parciales).
9	105	Jardín Botánico	Reglamentada por el Plan Maestro del Parque Simón Bolívar. Planes Maestros de Equipamientos y Planes de Regularización y Manejo.
10	117	Aeropuerto Eldorado	Operación Estratégica Aeropuerto Plan zonal y Plan de Regularización y Manejo (En formulación)

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Octubre de 2010.

El proceso de reglamentación de las UPZ redujo su ritmo a partir de 2008, en razón al inicio del proceso de revisión del POT el cual aún no culmina. No obstante, la administración está avanzando en los procesos de ajuste a las 54 UPZ ordenado por el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva”.

Hoy existen UPZ que se rigen con normas del acuerdo 6 de 1990, es decir, con normas pensadas para la ciudad de hace veinte años. Muchas de ellas ubicadas en las zonas de mayor presión por la actividad urbanística y constructiva no sólo por su localización estratégica y alta potencialidad para la actividad industrial, sino también por las oportunidades que encuentra por el efecto del desarrollo de obras de infraestructura quizá de las más grandes del país. Como pueden ser las UPZ del entorno al Aeropuerto Eldorado.

El anticipado proceso de reglamentación de la gran mayoría de las UPZ sin haberse producido la formulación de los Planes Maestros, causó desarticulación entre la norma urbanística, la dinámica económica y las políticas de ocupación y crecimiento del suelo urbano; razón por la cual el 53% de las UPZ están siendo o fueron ajustadas durante los últimos años. Algunas de ellas se constituyeron en escenarios de amplios debates ciudadanos y fuertes dinámicas de cambio en la norma urbana como la UPZ Chicó/Lago-Refugio durante el 2007; permitiendo con ello no sólo mayor participación ciudadana, sino también la adecuación de normas más adecuadas a la realidad, la vocación y la visión social, económica, ambiental y cultural de la UPZ.

1.6 Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- La falta de reglamentación urbana de algunas zonas (áreas de influencia del Aeropuerto y

zonas de alto impacto) e instrumentos (Planes Maestros y Zonales) y la poca claridad en la norma urbanística², no contribuyen al ordenamiento y desvían la inversión prevista en el modelo de ordenamiento del POT. Ejemplo: traslado de empresas a la región, falta de consolidación de las áreas de centralidad definidas en el POT, cambios de usos en zonas residenciales, etc.

- La práctica evidenció un alto nivel de desarticulación entre los 17 Planes Maestros y entre ellos y las UPZ. Razón por la cual 54 UPZ están en proceso de revisión y los 17 Planes Maestros en proceso de armonización y articulación de acuerdo con el modelo de ordenamiento. A su vez, el actual proceso de revisión del POT implicará nuevos ajustes a los Planes Maestros ya aprobados. Esto evidencia un ejemplo de improvisación en la reglamentación de los instrumentos de planeamiento, creando contradicciones y vacíos en las normas urbanísticas, desincentivando la inversión y aumentando la inestabilidad jurídica del Distrito.
- A la fecha se han formulado el 100% de los Planes Maestros ordenados por el POT de 2004; sin embargo, su reglamentación apenas empieza y, por tanto, sus impactos en la ciudad no se han podido medir.
- El segundo nivel o también llamado nivel intermedio de planificación del POT, es el que más incide en el desarrollo urbano y socioeconómico de la ciudad; pues mediante ellos se precisa la norma urbanística, se destinan los recursos de inversión pública, se priorizan las obras, acciones y proyectos y se posibilita la acción público-privada incorporándole al proceso un

2. Para el 49% del sector inmobiliario y de la construcción contar con normas claras es altamente decisivo para la competitividad de la ciudad.
Fuente: Encuesta de Percepción Empresarial Sector Inmobiliario y de la Construcción, Cámara de Comercio de Bogotá, octubre de 2010.

alto ingrediente de participación ciudadana. Sin embargo, en este nivel es donde se evidencian los mayores retos en términos de planificación, en razón a la falta de armonización y articulación de los instrumentos, la celeridad y precisión en su reglamentación y la débil participación ciudadana.

- Los dos Planes Zonales que aún no se han formulado, concentran unas de las zonas con mayor dinámica de la construcción y con mayor potencial para el desarrollo industrial en Bogotá (Puente Aranda, Zona Industrial, Fontibón y Engativá). Una de las consecuencias en la falta de reglamentación puede hallarse en la relocalización de industrias de estas zonas a otros municipios de la Sabana y la falta de acciones integrales en infraestructura para la movilidad, entre otras.
- La norma urbanística orientada a la acción individual predio a predio, ha fomentado el aumento de densidad y cambio de usos del suelo en sectores como Chapinero, Chicó-Lago, Santa Bárbara, Usaquén y Suba, entre otros³; sin prever con ello, el aumento de zonas verdes, andenes, redes de infraestructura de servicios públicos, equipamientos o vías, generando en algunos casos, conflicto por incompatibilidad de usos, congestión urbana y reducción en los índices de calidad de vida.
- La lentitud en los procesos de aprobación de proyectos, planes y licencias le restan confianza al sector privado y generan focos de corrupción en los trámites ante las entidades públicas.

Recomendaciones

- El proceso de revisión del POT y diez años de implementación de la Ley de Desarrollo Territorial, deben ser la oportunidad para comprender y precisar el carácter estratégico del POT en el ordenamiento territorial y su condición de política pública de largo plazo; evitando con ello, convertir al POT en un código de normas urbanas y precisando revisiones del mismo sin haber concluido su reglamentación y medido sus reales impactos y efectos.
- Planificar y gestionar el ordenamiento distrital con perspectiva regional, con especial interés en lo ambiental y con decidida capacidad para concertar con los diferentes entes de gobierno y la ciudadanía sus decisiones de forma conjunta.
- Poner en marcha el expediente distrital que la administración está construyendo, como el principal instrumento de seguimiento al desarrollo e implementación del POT.
- Garantizar el desarrollo del sistema normativo, ordenado, sistémico, claro y sencillo, orientado por un POT estratégico pero completo en su desarrollo normativo, con los mecanismos y herramientas de concertación, participación y aprobación claros para cada nivel según su ubicación en el nivel o escala del sistema de planeamiento⁴.
- Avanzar en la reglamentación y puesta en marcha de instrumentos y herramientas para la transformación urbana bajo esquemas de cooperación y participación público-privada.

3. El 48,8% del sector inmobiliario y de la construcción ubicó sus proyectos de construcción en las localidades de Usaquén y Suba. Fuente: Encuesta de Percepción Empresarial Sector Inmobiliario y de la Construcción, Cámara de Comercio de Bogotá, octubre de 2010.

4. El 76,9% del sector inmobiliario y de la construcción afirmó no haber participado en la formulación del POT. El 78,7% afirmó lo mismo frente a los Planes Maestros; el 76,9% respecto a los Planes Zonales, y el 75,1% frente a las UPZ. Sin embargo, los Planes Zonales son los instrumentos que más conocen y más han consultado los constructores e inmobiliarios (82,4%). Fuente: Encuesta de Percepción Empresarial Sector Inmobiliario y de la Construcción, Cámara de Comercio de Bogotá, octubre de 2010.

Capítulo 2. Gestión de la Renovación Urbana



Panorámica Proscenio
Fuente: Cortesía María Isabel Murillo

La renovación urbana se refiere a la generación de procesos profundos de transformación urbana que implican la sustitución de las edificaciones existentes, el cambio en el uso del suelo, un mayor aprovechamiento urbanístico, una actualización en la dotación de servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, energía, gas, teléfono, internet) y de servicios urbanos básicos (espacio público, sistema de transporte y equipamientos colectivos).

2.1 ¿Hacia dónde va la ciudad? Visión de la renovación urbana

La renovación urbana es un proceso recurrente en las ciudades consolidadas en donde factores como la morfología, condiciones ambientales, cambios económicos y sociales, crecimiento sostenido, o cambios en las preferencias de los habitantes, para citar algunos ejemplos, modifican la localización de las actividades económicas y de la vivienda y generan la necesidad de cambiar el uso de ciertas áreas del territorio, así como de impulsar su densificación para mejorar su aprovechamiento.

Por ello, las experiencias de la renovación urbana planificada tienen que ver con decisiones públicas de recuperar áreas deterioradas o subutilizadas de las ciudades con la participación del sector privado a través del cambio en la morfología urbana y el uso del suelo y un mayor aprovechamiento urbanístico. La gestión del deterioro usualmente está acompañada de una fuerte intervención pública mediante incentivos que atraen inversión privada, gestión de la propiedad del suelo y liderazgo político en el desarrollo de los proyectos.

En Colombia, desde la perspectiva de la planeación del territorio y su reglamentación, la renovación urbana se definió como un proceso que busca realizar modificaciones a la estructura urbana de

algunas zonas consolidadas de la ciudad, que pese a tener actividades como vivienda, comercio o industria, registran un deterioro que impide aprovechar su potencial.

Gráfico 2.1. Visión de la renovación urbana: objetivos de política y percepción empresarial

Visión pública		Visión empresarial	
Visión general	Visión distrital*	Empresarios de la ciudad**	Promotores de Planes Parciales de Renovación Urbana (PPRU)***
La ley 388 de 1997 y el POT de Bogotá mantienen la visión de la renovación urbana definida la ley 9ª de 1989: <i>son planes de renovación urbana aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos.</i>	Propiciar un reordenamiento de la estructura urbana de zonas estratégicamente ubicadas de la ciudad que han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades, o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado; zonas de suelo urbano que por procesos de deterioro urbanístico y social se encuentran abandonadas y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial, asociado a su ubicación dentro de la ciudad y a la disponibilidad de redes de comunicación y servicios públicos.	Para el 82% de las empresas grandes y medianas de Bogotá, la renovación urbana (RU) es una política del Distrito para recuperar zonas deterioradas. Tan sólo el 18% considera que la RU es una oportunidad para el sector privado.	El futuro del desarrollo inmobiliario de la ciudad pasa por proyectos de renovación urbana (RU), preferiblemente de grandes áreas y múltiples predios, que aumenten suelo construable de la ciudad y su espacio público así como la densidad poblacional. La renovación urbana está relacionada con la sostenibilidad fiscal de Bogotá; en este sentido debe verse como un proceso para la generación de nuevos contribuyentes y, por tanto, es un proceso que promueve la generación de nuevos ingresos (por impuestos predial, ICA, valorizaciones y consumo de servicios públicos domiciliarios).

* La visión distrital corresponde a los objetivos de la política de renovación urbana del POT de Bogotá.

** La visión de los empresarios de la ciudad corresponde a los resultados de la encuesta de percepción dirigida a empresas grandes y medianas de la construcción, industria, comercio y hoteles realizada por la CCB en 2010, para identificar la percepción empresarial respecto al ordenamiento territorial y la renovación urbana.

*** La visión empresarial de los promotores de PPRU corresponde a las conclusiones del estudio cualitativo realizado por la CCB en 2010, para identificar la percepción empresarial respecto a la renovación urbana. Este estudio se realizó a través de entrevistas en profundidad dirigidas a promotores de PPRU en Bogotá.

Como se puede apreciar en el gráfico 2.1, para el sector público la renovación urbana se ha visto como un proceso para recuperar áreas deterioradas. Esta visión es limitada para una ciudad joven y en crecimiento como es Bogotá. Este mensaje se ha arraigado en la percepción empresarial de la mayoría de las empresas de Bogotá que ven la renovación urbana como una política distrital para recuperar zonas deterioradas.

Sin embargo, para los empresarios que se encuentran gestionando PPRU, la renovación urbana se

constituye en una estrategia para i) retener la población a partir de proyectos formales de densificación del suelo construido que generen nuevos contribuyentes, y ii) controlar la tendencia expansionista en la ciudad.

En conclusión, la renovación urbana ha estado más orientada a la recuperación de zonas deterioradas que a impulsar una nueva forma de redensificar la ciudad. Hoy, la renovación urbana se constituye en una estrategia para retener la población y generar nuevos contribuyentes, así como para controlar la tendencia expansionista del siglo pasado.

2.2 ¿Cómo va la política? Percepción empresarial respecto a la utilidad de las principales estrategias e instrumentos para la renovación urbana de Bogotá

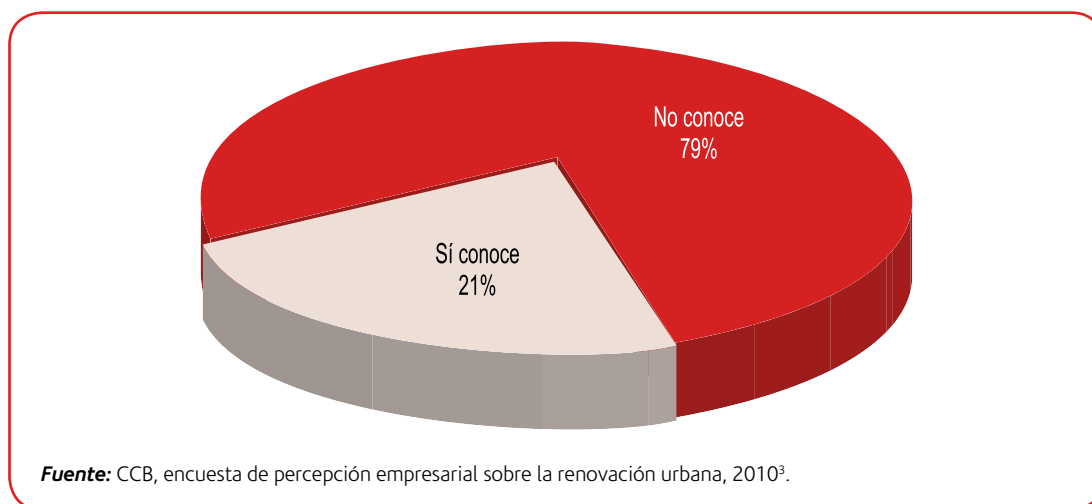
Para identificar la percepción empresarial de los empresarios de Bogotá respecto a la renovación urbana, en 2010 la Cámara de Comercio de Bogotá realizó dos estudios. El primero de carácter cuantitativo, se realizó con el propósito de identificar el grado de conocimiento de los empresarios respecto a la política de renovación urbana de Bogotá y su participación y motivación en proyectos de este tipo¹. El segundo estudio corresponde a una investigación cualitativa dirigida a promotores de PPRU, a fin de evaluar la política de renovación urbana de la ciudad².

En la primera parte de este numeral se presentarán los principales resultados del estudio cuantitativo. Al finalizar el acápite, se exponen las conclusiones del estudio cualitativo que brinda información especializada respecto a la política de renovación y sus instrumentos.

2.2.1 Conocimiento de los empresarios respecto a la política de renovación urbana de Bogotá, su participación y motivación

Uno de los principales hallazgos del estudio cuantitativo tiene que ver con el bajo conocimiento que los empresarios tienen de la política de renovación urbana de Bogotá. Como se puede apreciar en el **gráfico 2.2**, el rango de respuestas de los empresarios que manifiestan conocer la política no supera el 24 %. El 79 % de los empresarios encuestados no conocen la política .

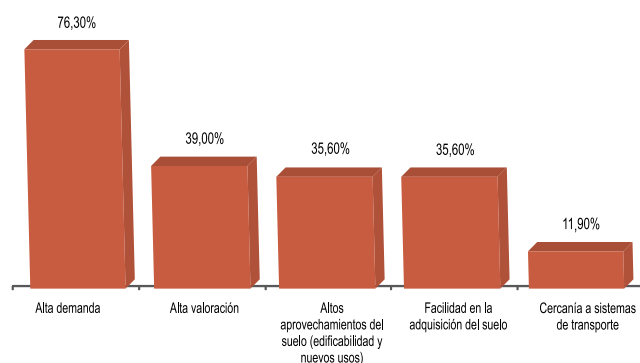
Gráfico 2.2. Grado de conocimiento de la política de renovación urbana



1. El estudio cualitativo comprende los resultados de dos encuestas dirigidas a empresas grandes y medianas. La primera dirigida a empresas inmobiliarias y de la construcción; y la segunda dirigida al grupo de industria, comercio, hoteles y restaurantes. Las encuestas tienen un margen de confianza del 95 %, respectivamente. El estudio se realizó durante septiembre y octubre de 2010. Se entrevistaron a los gerentes, administradores, gerentes o directores de planeación o del área jurídica.
2. El estudio se realizó durante los meses de agosto y septiembre de 2010. Se entrevistaron doce promotores (representantes legales, presidentes o gerentes de las compañías) que se encuentran estructurando PPRU.
3. Estos datos corresponden al promedio de los resultados de la encuesta 1 y la encuesta 2.

Respecto al desarrollo de proyectos de renovación urbana, sólo el 7% de los entrevistados dice haber desarrollado proyectos de este tipo. Para este grupo de empresarios, los factores más importantes que los llevaron a desarrollar los proyectos, en su orden son: alta demanda, valorización y aprovechamientos en la gestión del suelo.

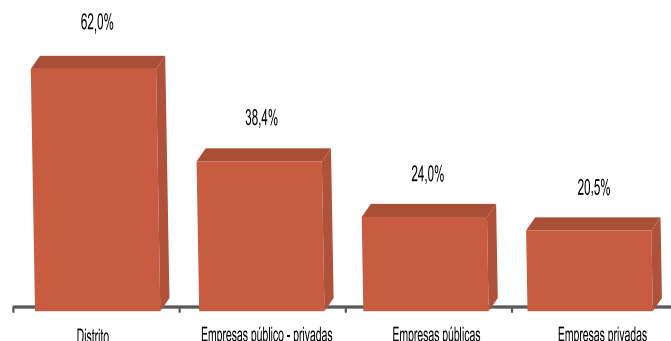
Gráfico 2.3. Empresarios que han desarrollado proyectos de renovación urbana. Factores que motivaron a las empresas a desarrollar proyectos de renovación urbana



Fuente: CCB, encuesta de percepción empresarial sobre la renovación urbana, 2010⁴.

Los empresarios opinan que los proyectos de renovación urbana deben ser liderados por el Distrito (véase gráfico 2.4) y consideran que el apoyo financiero, las reglas claras y la gestión del suelo son los principales factores para que la empresa invierta en renovación urbana (véase gráfico 2.5)⁵.

Gráfico 2.4. Quién debe liderar los proyectos de renovación urbana



Fuente: CCB, encuesta de percepción empresarial sobre la renovación urbana, 2010⁶.



4. En esta pregunta los entrevistados debían seleccionar los dos principales factores. Los datos corresponden al promedio de los resultados de la encuesta 1 y la encuesta 2.

5. *Ibidem*.

6. *Ibidem*.

Gráfico 2.5. Factores que serían determinantes para que la empresa decida invertir en un proyecto de renovación urbana

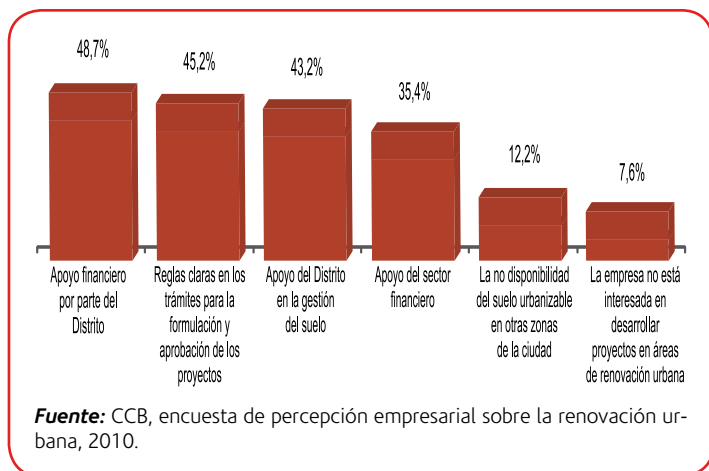
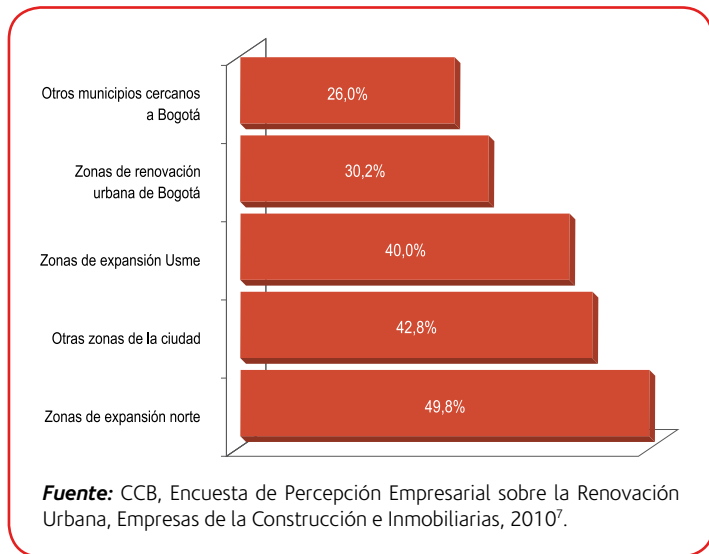


Gráfico 2.6. Empresarios que han desarrollado proyectos de renovación urbana. Factores que motivaron a las empresas a desarrollar proyectos de renovación urbana



Para las empresas constructoras, las zonas de renovación urbana no son lo suficientemente atractivas. La mayoría escogería la zona de expansión del norte, otras zonas de la ciudad y Usme para desarrollar proyectos inmobiliarios.

2.2.2 Percepción de los promotores de PPRU respecto a la renovación urbana

En el estudio cualitativo se indagó sobre la opinión que los promotores de PPRU tienen frente a la gestión de la administración pública para cumplir con los cinco objetivos de la política de renovación urbana definida en el POT de Bogotá, a saber: i) *ejecutar actuaciones públicas que conlleven el desarrollo de proyectos integrales de renovación urbana*; ii) *reducir los factores de incertidumbre*; iii) *promover la aplicación de una normativa sencilla y transparente*; iv) *agilizar los procesos y trámites*, y v) *brindar apoyo técnico y operativo a la ejecución de los proyectos por medio de la Empresa de Renovación Urbana (POT, decreto 190 de 2004)*. En el **cuadro 2.1** se presenta un balance general de cada objetivo de política a partir de la percepción empresarial.

7. *Ibidem.*

Cuadro 2.1. Percepción empresarial respecto a la utilidad de las principales estrategias e instrumentos para la renovación urbana de Bogotá

Objetivos*	Balance**	Recomendación**
Efectuar actuaciones públicas que conlleven el desarrollo de proyectos integrales de renovación urbana	No existe claridad sobre este concepto: “Proyectos Integrales de Renovación Urbana”. Para los empresarios, la integralidad puede entenderse como la participación de diferentes agentes o como la mezcla de usos del suelo.	Se recomienda definir específicamente el concepto, máxime si se constituye en un requerimiento para la formulación de PPRU. Sin embargo, se recomienda que la integralidad (entendida como mezclas de usos) se aplique en las grandes áreas; para áreas menores (< 10 ha) los usos deben definirse según la demanda.
Estimular la vinculación del capital privado mediante la reducción de factores de incertidumbre	Existe inseguridad jurídica especialmente en tres aspectos:	
	i) El promotor de un PPRU realiza inversiones en estudios para la formulación de proyectos de renovación urbana pero no tiene garantizado ningún derecho. ¿Qué pasa con la inversión de los promotores si el plan parcial lo desarrollan otros inversionistas?	i) Se deben definir estrategias para garantizar el retorno de las inversiones de los promotores inmobiliarios que invierten recursos en la fase de estructuración de los Planes Parciales de Renovación Urbana. Se proponen dos alternativas: i) en la primera el gobierno define, reglamenta y licita oportunidades inmobiliarias; ii) la segunda, se expide una regulación que garantice el retorno de la inversión para el promotor del PPRU cuando otros inversionistas lo gestionen.
	ii) La contribución de plusvalía es difícilmente pagable para cualquier PPRU, particularmente aquellos que se desarrollan en áreas centrales o en áreas urbanas donde el precio de acceso al suelo es superior al promedio estimado en la estructura de costos de un proyecto inmobiliario similar.	ii) y iii) Se debería evaluar los conceptos de plusvalía y cargas y beneficios para PPRU desde los efectos técnicos, económicos y financieros para el sector privado y para el sector público de estos esquemas y su viabilidad o alcance para PPRU.
	iii) No se cuenta con un enfoque claro para el reparto de cargas y beneficios. Sin embargo, el POT abre la posibilidad de cargar los costos de las redes primarias de servicios públicos a los PPRU. Éste es un costo difícil de asumir por parte de los promotores y propietarios de suelo de un PPRU. Además, que no sería equitativo si estas redes benefician un área superior a las unidades de actuación de los PPRU.	
Promover la aplicación de una normativa sencilla y transparente	Como se señaló arriba, no existe claridad en aspectos decisivos para la formulación de PPRU.	Se requiere una normativa específica para renovación urbana en Bogotá que dé claridad sobre los costos en los que debe incurrir un inversionista y que tenga políticas de manejo de riesgos.
Agilizar los procesos y trámites		
Brindar apoyo técnico y operativo a la ejecución de proyectos por medio de la Empresa de Renovación Urbana, encargada de gestionar, liderar, promover y coordinar esos proyectos	La administración distrital no le ha dado la importancia necesaria a la renovación urbana como política decisiva para la sostenibilidad de la ciudad en el largo plazo.	Se requiere un mayor liderazgo y priorización de la renovación urbana por parte la administración distrital.
	Debido a la incertidumbre normativa, existe una interpretación subjetiva de los requisitos que debe cumplir un Plan Parcial, situación que aumenta la incertidumbre para el inversionista.	Se requiere una mayor cualificación, estabilización y fortalecimiento de los equipos técnicos de la Secretaría Distrital de Planeación y de la Empresa de Renovación Urbana. Además, la visión de la administración pública debe entender los procesos de estructuración de PPRU como un acto económico conveniente para la ciudad, al tiempo que para el propietario y el promotor.

* Los objetivos corresponden a la política de renovación urbana definida en el POT (decretos 619 de 2000 y 190 de 2004).

** El balance y las recomendaciones corresponden a los resultados del estudio cualitativo realizado por la CCB, 2010.

En conclusión, la política de renovación urbana del Distrito es desconocida por la mayoría de los empresarios. Para aquellos que se encuentran estructurando PPRU, no se ha logrado concretar una normativa clara y transparente en cuanto a los derechos de los promotores de Planes Parciales de Renovación Urbana, la contribución por plusvalía y el enfoque de cargas y beneficios. Resolver los escollos en estos aspectos se constituye en el principal incentivo para atraer la inversión de promotores inmobiliarios en proyectos de renovación urbana.

No se cuenta con la capacidad institucional para articular las diferentes entidades del Distrito, tomar las decisiones necesarias para generar una norma clara y estable, de la complejidad y magnitud que la renovación urbana requiera.

2.3 ¿Avances en la renovación urbana? Balance del programa de renovación urbana y de los PPRU

Para presentar el balance del programa de renovación urbana de Bogotá, en el numeral 2.3.1 se describen las principales acciones propuestas en el POT de Bogotá para guiar la intervención pública distrital y su avance. Seguidamente, en el numeral 2.3.2 se presenta el estado del arte de los PPRU que se constituye en el principal instrumento para la planificación de los proyectos de renovación urbana de iniciativa pública y privada. Además, se exponen los avances de los principales proyectos liderados por la Empresa de Renovación urbana (ERU).

2.3.1 Programa de renovación urbana

En el POT de Bogotá se definió el programa de renovación urbana, con el objetivo de *promover el mejoramiento y recualificación de la ciudad edificada mediante la realización de acciones integrales*

y diferenciales de alta calidad urbanística y arquitectónica a través de la promoción, orientación y coordinación de las acciones públicas y privadas sobre el espacio público (artículo 307 del decreto 190 de 2004).

El programa tiene dos enfoques: uno dirigido a sectorizar las áreas con tratamiento de renovación urbana a través de operaciones y proyectos. El segundo se dirige a la intervención de la administración pública en la gestión de estos proyectos. En síntesis: la intervención de la administración pública debe estar orientada a generar incentivos para atraer la inversión privada, apropiar recursos para la infraestructura de servicios y espacio públicos, apoyar las iniciativas de los privados, y garantizar la atención de la población afectada por las obras de renovación urbana.

A continuación se presenta un breve análisis de las acciones del Distrito para cumplir con las definiciones del POT en materia de renovación urbana. En el numeral 2.3.1.1 se presentan las zonas de renovación urbana y los proyectos definidos por el Distrito y en el numeral 2.3.1.2 se presenta un balance de la gestión pública de la renovación urbana.

2.3.1.1 Zonas de renovación urbana y proyectos

Entre 2000 y 2004, el POT definió 920 hectáreas (SDP, 2010) con tratamiento de renovación urbana. Estas áreas corresponden especialmente a zonas con obsolescencia y deterioro del Centro, a zonas del entorno del Aeropuerto y otras áreas (véase **cuadro 2.2**).

Entre 2005 y 2010, se incluyeron cerca de 1.013 hectáreas a través de UPZ y otras incorporaciones. Según la SDP, hoy se tienen 1.933 hectáreas de renovación urbana⁸.

8. Presentación de la Subdirección de Planeamiento Urbano en el Foro Internacional de Renovación urbana realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá y la Pontificia Universidad Javeriana, noviembre 17 de 2010, Bogotá.

Cuadro 2.2. Tratamiento de renovación urbana en Bogotá, decretos 619 de 2000, 190 de 2004 y otras incorporaciones

Instrumento	Área (hectáreas)
Decretos 619 de 2000, 190 de 2004	920
UPZ y otras incorporaciones	1.013
Total	1.933

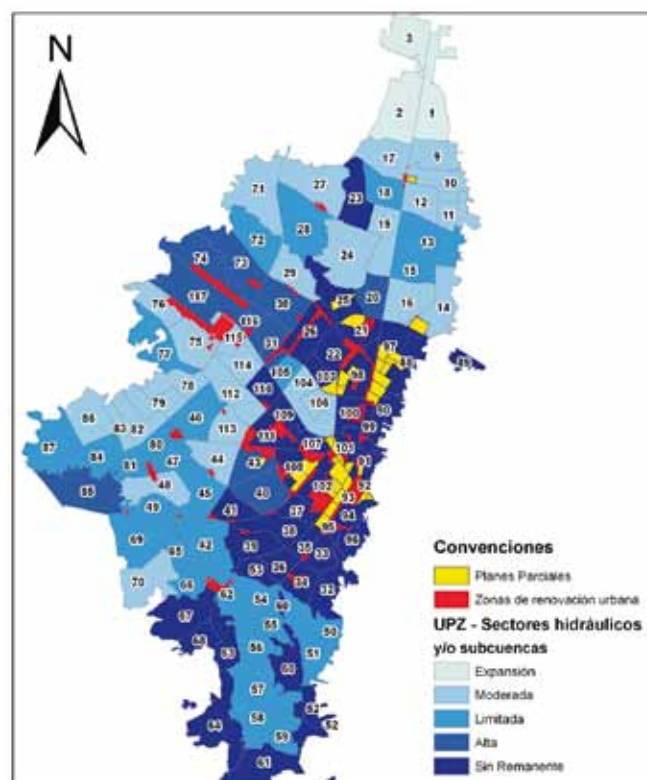
Fuente: SDP, septiembre de 2010. Presentación de la Subdirección de Planeamiento Urbano.

Según la SDP, esta focalización en la definición de zonas de renovación urbana corresponde más al deseo de modificar la estructura física de la ciudad que a un análisis sobre la capacidad de adelantar dichos procesos, en términos de dinámica urbana, dinámica de mercado, capacidad de oferta de servicios públicos, capacidad financiera y de gestión públicas (SDP-1, 2010, Diagnóstico de Ciudad, Revisión al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá). De hecho, la administración reconoce que un gran porcentaje de las zonas en las que hoy se está gestionando proyectos de renovación urbana no tienen capacidad de redensificación (SDP-2, Documento Técnico de Soporte —DTS—, 2010).

Como se puede apreciar en el gráfico 2.7, las zonas en azul oscuro corresponden a las UPZ localizadas en sectores hidráulicos o subcuencas sin capacidad remanente de caudal para redensificación y éstas corresponden específicamente a los proyectos que se ubican en la zona centro y el corredor centro-norte. Es decir, la mayoría de PPRU requieren estudios de actualización de redes hidráulicas con cargo al promotor, lo que genera costos mayores al promotor y demora en los trámites de los PPRU.

Además, si se analizan las zonas donde se proponen iniciativas de renovación urbana (véase gráfico 2.7), se evidencia que los proyectos se concentran en el centro y centro-norte, en donde existe baja capacidad remanente de caudal para densificación. Zonas como el entorno del Aeropuerto, que presentan mejores condiciones de acueducto, no presentan ninguna iniciativa. Uno de los factores que puede incidir en el bajo interés por la zona del Aeropuerto, tiene que ver con la imposibilidad de aumentar la densificación en esta zona por la operación del Aeropuerto El Dorado de Bogotá.

Gráfico 2.7. Zonas y Planes Parciales de Renovación Urbana de Bogotá, según sectores hidráulicos o subcuencas en Bogotá



Elaborado por: Dirección de Estudios e Investigaciones de la CCB y Dirección de Proyectos y Gestión Urbana de la CCB. Fuente: SDP (2010). Documento Técnico de Soporte, Modificación al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.

Fuente: SDP-2, DTS, 2010.

Por otra parte, los escasos estudios de factibilidad de las zonas de renovación urbana incrementan los costos y el tiempo de trámite de los

proyectos. Pese a esto, la mayoría de proyectos definidos en el POT registran iniciativas (véase **cuadro 2.3**).

Cuadro 2.3. Iniciativas de PPRU asociadas a proyectos definidos POT

Operaciones*	Proyectos*	Iniciativas**	
		PRIVADA	PÚBLICA
Centro Tradicional	Proyecto de Renovación Tercer Milenio	San Victorino	San Bernardo
	Estación de La Sabana	La Sabana, El Listón	
	Cementerio Central	"Alameda calle 24, Distrito Cultural, La Estrella	Estación central
	Las Cruces	No cuenta con iniciativa	
	Renovación puntual estaciones metro (Primera Línea Metro)	La Sabana, El Liston, San Victorino, Alameda calle 24, San Martín	Estación central
	San Martín - MAM	San Martín	
	Ciudad Salud	No cuenta con iniciativa	
Expansión Centro-Norte	Renovación puntual estaciones metro	Estación Lourdes, Nodos calle 72, El Retiro	
	Siete de Agosto		
	Caracas, calle 72	Nodo Norte calle 72	
Nodo de equipamientos	El Rosario	El Rosario	
	El Pedregal	El Pedregal	
	Renovación puntual estaciones metro	No se cuenta con iniciativa	
Operación bordes del Aeropuerto	Zonas aledañas al Aeropuerto	No se cuenta con iniciativa	
	Renovación puntual estaciones metro	No se cuenta con iniciativa	

* Las operaciones y proyectos corresponden a los sectores con tratamiento de renovación urbana definidos en el POT.

** Las iniciativas corresponden a las solicitudes formales de PPRU radicadas ante la SDP, septiembre y octubre de 2010.

Fuente: Elaboración propia, con base en información SDP. Noviembre de 2010.

El dinamismo en la incorporación de áreas al tratamiento de renovación *corresponde más al deseo de modificar la estructura física de la ciudad que a un análisis sobre la capacidad de adelantar dichos procesos, en términos de dinámica urbana, dinámica de mercado, capacidad de oferta de servicios públicos, capacidad financiera y de gestión pública* (SDP, 2010).

2.3.1.2 Intervención de la administración pública

La Secretaría Distrital de Planeación es la responsable de adelantar las acciones de planificación y generación de normas mediante la zonificación vía POT o UPZ, o de la aprobación de los Planes Parciales de Renovación Urbana de iniciativa privada, pública o mixta. Además, por su carácter planificador, también incide en las decisiones para que las empresas públicas apropien los recursos requeridos para el desarrollo de los proyectos de renovación urbana.

En este sentido, la Secretaría se constituye en la piedra angular de la renovación urbana; y de su capacidad de generar normas, coordinar los diferentes sectores públicos y privados, establecer incentivos para el sector privado y priorizar la inversión pública dependerá el futuro de la renovación urbana de Bogotá.

El programa de renovación urbana del POT busca promover el mejoramiento y recualificación de la ciudad edificada, mediante la realización de acciones integrales y diferenciadas de alta calidad urbanística y arquitectónica a través de la promoción, orientación y coordinación de las acciones públicas y privadas sobre el espacio urbano. Con este propósito, define las acciones que debe acometer la administración pública a fin de alcanzar el objetivo del programa. El balance de las principales acciones del programa de renovación urbana se presenta en el **cuadro 2.4**.

Cuadro 2.4. Balance del programa de renovación urbana de Bogotá

¿Qué se propuso?*	Balance**
Definir sectores con tratamiento de renovación urbana (artículo 307 del decreto 190 de 2004).	La definición de zonas de renovación urbana no ha estado acompañada de estudios de viabilidad. Según el Documento Técnico de Soporte (DTS), la mayoría de las zonas definidas con tratamiento de renovación urbana corresponde a los sectores hidráulicos o subcuencas, calificadas sin capacidad remanente de caudal para redensificación (SDP-2, 2009).
Facilitar el desarrollo de proyectos de renovación urbana... poniendo a disposición de los interesados una estructura de gestión que tenga la capacidad de respuesta las intenciones del sector privado.	En diez años sólo se ha aprobado un PPRU. El Distrito aún no cuenta con la claridad normativa para facilitar los proyectos de renovación urbana.
Generar incentivos	No se ha definido una política distrital de incentivos. Para los empresarios, los principales incentivos son normas claras y capacidad de gestión de las entidades públicas. En materia de normas, se debe evaluar especialmente las plusvalías para PPRU y el artículo 37 del POT que abre la posibilidad para que se carguen a los planes parciales (incluye los de renovación urbana) las redes matrices de servicios públicos, concentrando en estos planes costos que deberían tener un área de reparto más amplia.
Asignar recursos para infraestructura de servicios públicos en los proyectos de renovación urbana que propongan los particulares.	"A la fecha, las empresas de servicios públicos, ni el IDU han destinado recursos para resolver problemas de infraestructura para cargas generales en los PPRU; según las directrices de la administración pública, éstos deben ser asumidos dentro del proceso de renovación. El Acueducto está realizando dos consultorías en este momento para el Centro y Chapinero, a fin de determinar el impacto de la renovación urbana en las redes y de esa forma poder incluir este aspecto dentro de los planes parciales."
Garantizar la adecuada atención de la población afectada por obras de renovación urbana.	La ERU ha liderado programas de gestión social para la renovación urbana, sin embargo la gestión se ha concentrado en la compra de predios y la expropiación.
Incentivos para la generación de vivienda en RU.	"No se han definido incentivos en este propósito. Hasta el momento el PPRU La Sabana está contemplando incluir VIS. Hay algunos en los que este requerimiento no es viable."

* ¿Qué se propuso el Distrito? Se tomó el Programa de Renovación Urbana definido en el POT (decretos 619 de 2000 y 190 de 2004).

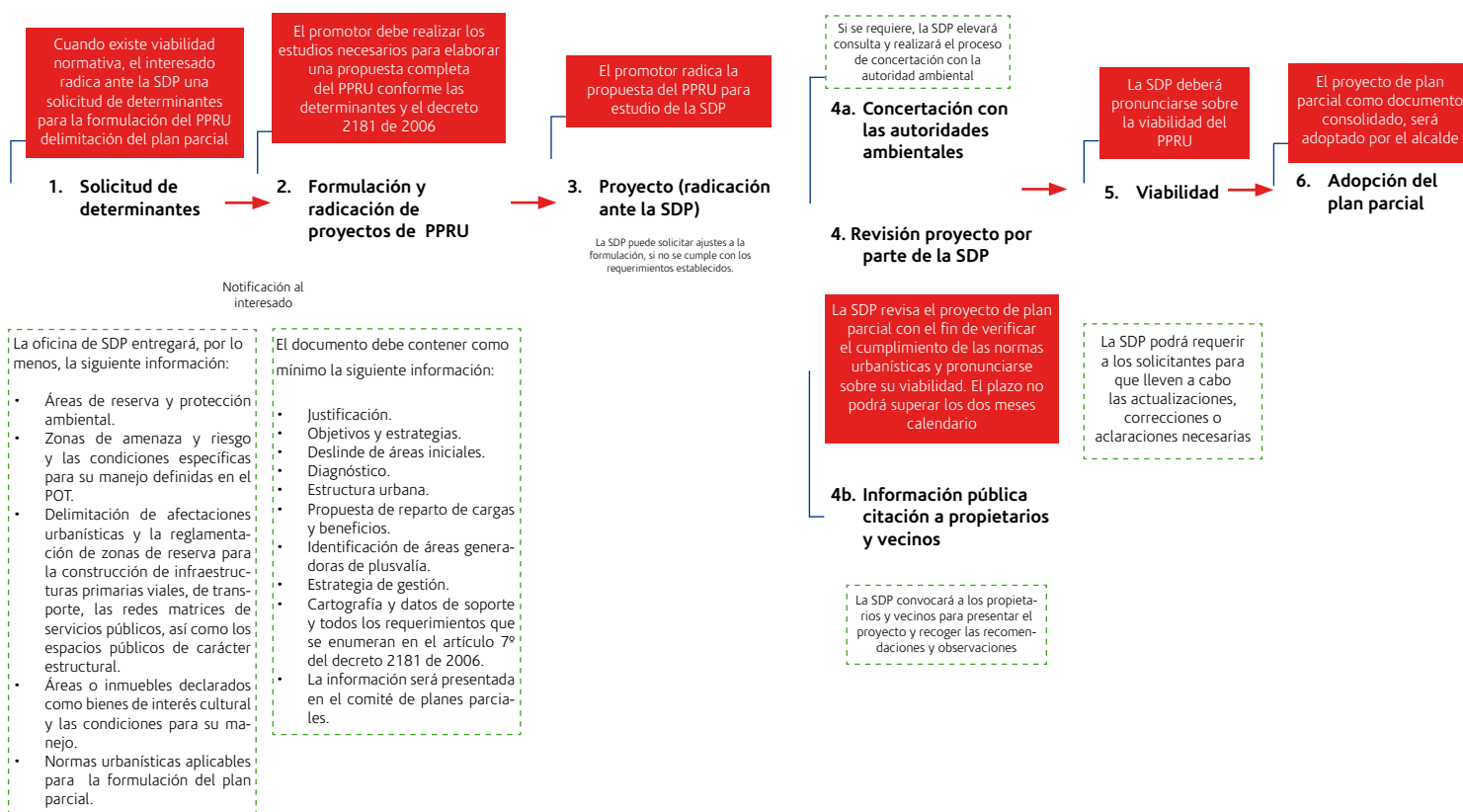
** El balance se realiza con base en los análisis de los informes enviados por la SDP y ERU en septiembre y octubre de 2010.

Según el POT, la Empresa de Renovación Urbana es la entidad responsable de gestionar, liderar, promover y coordinar la puesta en marcha de las actuaciones públicas para la renovación urbana en coordinación con las entidades que intervengan en el tema (artículo 308, decreto 190 de 2004)⁹. Los principales avances de la gestión de la Empresa se presentan más adelante en el numeral 2.3.2.2. A continuación, se presenta el avance en la formulación de Planes Parciales de Renovación Urbana.

2.3.2 Planes Parciales de Renovación Urbana (PPRU)

El procedimiento para los Planes Parciales de Renovación Urbana se define en los decretos nacionales 2181 de 2006 y 4300 de 2007, y comprenden seis actividades principales, como se ve en el gráfico 2.8¹⁰.

Gráfico 2.8. Procedimiento para los Planes Parciales de Renovación Urbana



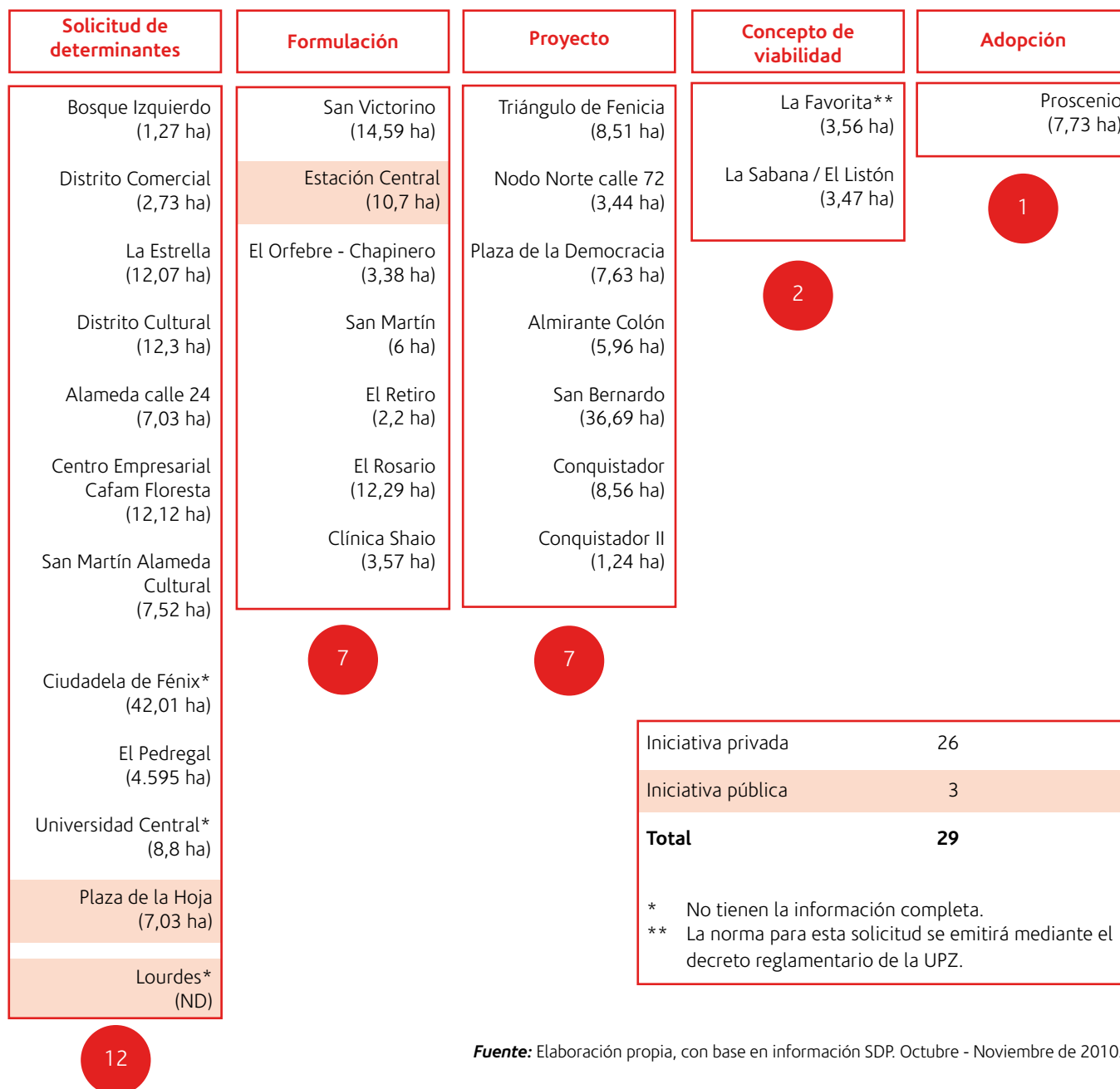
Fuente: Elaboración CCB, con base en los decretos nacionales 2181 de 2006 y 4300 de 2007.

- En el marco del POT no se definieron funciones específicas para la Secretaría del Hábitat, debido a que su creación es posterior. Sin embargo, esta entidad está encargada de las entidades del sector hábitat, como la ERU y las empresas de servicios públicos; entidades decisivas en el desarrollo de proyectos de RU.
- El gráfico presenta un resumen de las principales actividades y sus requerimientos. Para consultar la totalidad de las actividades véanse los decretos nacionales citados.

Teniendo en cuenta las fases definidas en los decretos nacionales 2181 de 2006 y 4300 de 2007, en la ciudad se encuentra un PPRU adoptado, dos con resolución de viabilidad, siete proyectos radicados ante la SDP para su estudio, siete en formulación por parte del promotor y doce solicitudes de determinantes.

En suma, son 29 iniciativas que comprenden aproximadamente 237 hectáreas, es decir, cerca del 17% del total del área de renovación urbana de la ciudad.

Gráfico 2.9. Planes Parciales de Renovación Urbana, según etapa, iniciativa y año de radicación



Fuente: Elaboración propia, con base en información SDP. Octubre - Noviembre de 2010.

Desde 2004 que se realizó la primera solicitud, sólo se ha definido norma para un PPRU mediante el decreto 334 de 2010 para el proyecto Proscenio, localizado entre carreras 15 y 16 y entre calles 85 y 86.

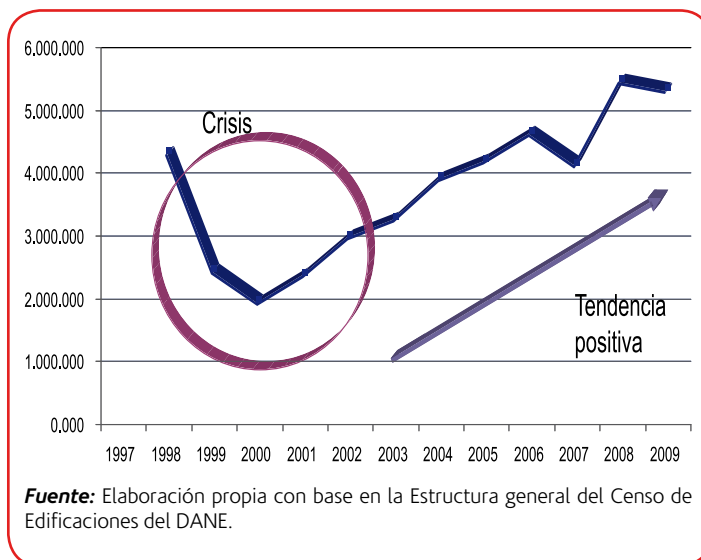
El desarrollo de las diferentes etapas ha sido lento. Como se señaló en el párrafo anterior, la ciudad se tardó seis años en expedir la norma para 7,73 hectáreas que comprende Proscenio. La Favorita y La Sabana tienen viabilidad desde 2006 y 2007, respectivamente. Sin embargo, a la fecha no se ha emitido resolución de aprobación. San Victorino se encuentra en formulación del proyecto por parte del promotor privado desde 2007. Por su parte, los promotores de los PPRU, El Triángulo de Fenicia, Nodo Norte calle 72, Plaza de la Democracia y Almirante Colón, radicaron su proyecto en 2007 y se encuentran a la espera de la resolución de viabilidad.

Respecto a la iniciativa privada, vale la pena destacar que en materia de renovación urbana, el sector privado ha sido un agente dinámico en la formulación de proyectos. De los 29 Planes Parciales de Renovación Urbana, 26 (el 80%) son de agencia privada y tres (el 20%) son públicos (véase gráfico 2.9).

No obstante, mientras los Planes Parciales de Renovación Urbana no arrancan, el mercado inmobiliario ha tenido una tendencia positiva. Después de la crisis de 1998, el sector se estabilizó y ha tenido una etapa de crecimiento (véase gráfico 2.10).

Esta tendencia no se ha podido capitalizar en la gestión de las áreas de renovación urbana, por lo cual se ha perdido una oportunidad para que el sector privado desarrolle proyectos de alto impacto y la ciudad encuentre nuevas formas de reconstruirse.

Gráfico 210. Metros cuadrados construidos en Bogotá, 1997-2009



La actual administración reconoce que esta baja capacidad de gestión de las iniciativas privadas ha tenido un impacto en el desarrollo urbano de la ciudad: *es importante resaltar que, mientras no se han podido poner en marcha programas de renovación urbana “oficial” en la ciudad, mediante el tratamiento de consolidación el sector privado ha producido una importante transformación de los antiguos barrios residenciales de estratos altos y medios por la sustitución de los antiguos inmuebles de vivienda por edificios para actividad económica o residencial en densidades más altas (especialmente en el eje centro-norte) (SDP-2, DTS, 2010).*

2.3.2.1 Gestión pública de proyectos de renovación urbana

La Empresa de Renovación Urbana se constituye en la entidad del Distrito con la responsabilidad de gestionar proyectos de renovación urbana de iniciativa pública o mixta, y de acompañar a los promotores inmobiliarios en la estructuración de los proyectos y la gestión del suelo.

En materia de planeación, la Empresa ha estado orientada a definir y estructurar proyectos de renovación urbana en el marco del Plan Zonal del Centro de Bogotá. En materia de gestión, se ha concentrado en la compra de predios y en la for-

mulación de una política de gestión social para la renovación urbana. Los proyectos con mayor avance por parte de la ERU se encuentran en el centro de la ciudad, como se puede apreciar en el **cuadro 2.5**.

Cuadro 2.5. Proyectos de renovación urbana, ERU

PROYECTO	ALCANCE DE LA GESTIÓN ERU	DESCRIPCIÓN GENERAL	ESTRATEGIA PARA SU EJECUCIÓN
EJE AMBIENTAL Y CULTURAL MANZANA 5 – LAS AGUAS	Para el LOTE 1. Gestión de suelo. Para el LOTE 2. Gestión inmobiliaria.	Ejecución de una actuación urbana integral de renovación en la modalidad de redesarrollo, con los siguientes desarrollos inmobiliarios: Centro Cultural Español, vivienda multifamiliar y comercio.	<ul style="list-style-type: none"> Gestión ERU – AECID para el desarrollo del Centro Cultural. Evaluación financiera, comercial y técnica de las diferentes alternativas de inversión para el desarrollo del negocio inmobiliario y comercial del Lote 2. Identificación de alianzas estratégicas con inversionistas privados para el desarrollo inmobiliario y comercial del Lote 2.
SAN VICTORINO CENTRO INTERNACIONAL DE COMERCIO MAYORISTA	1. FORMULACIÓN DEL PROYECTO (perfil preliminar, prefactibilidad y factibilidad –equivalente a la etapa preoperativa del proyecto–). 2. ETAPA DE DESARROLLO (etapa operativa o constructiva).	Proyecto urbano integral de comercio metropolitano clase III que busca aumentar la competitividad y productividad comercial de la zona a través de un sistema integrado de negocios, que ofrezca alternativas inmobiliarias a los distintos grupos comerciales identificados en el sector, así como una plataforma de servicios innovadora.	<ul style="list-style-type: none"> Obtención de la licencia de construcción y licencia de intervención y ocupación del espacio público. Consecución de recursos financieros a través de distintas fuentes de financiación.
ESTACION CENTRAL	COMPONENTE No.1 (Estación Central): 1. ETAPA DE DESARROLLO (Gestión del Suelo). COMPONENTE No.2 (Proyecto Inmobiliario): 1. FORMULACIÓN DEL PROYECTO (Perfil Preliminar, Prefactibilidad y Factibilidad). 2. ETAPA DE DESARROLLO (Gestión del Suelo, Gestión inmobiliaria, Evaluación Ex – post)).	El Proyecto urbano integral denominado “Estación Central”, comprende la construcción de la Estación Central del Sistema Transmilenio en el barrio La Alameda por parte del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), así como el desarrollo de un proyecto inmobiliario de Renovación Urbana articulado a esa Estación.	<ul style="list-style-type: none"> Decreto 435 de 2009: declaratoria de condiciones de urgencia para la adquisición de los predios, mediante expropiación administrativa, Formulación de un plan parcial de renovación urbana. Estructuración negocio inmobiliario.
AVENIDA COMUNEROS – LAS CRUCES	1. FORMULACIÓN DEL PROYECTO (perfil preliminar, prefactibilidad y factibilidad). 2. ETAPA DE DESARROLLO (gestión del suelo).	Proyecto urbano integral de vivienda de interés social y comercio de escala vecinal en el borde de la Avenida Comuneros, con el propósito de brindar alternativas a los hogares que se ven afectados por el desarrollo de la obra pública, y a aquellos que demandan vivienda en el centro de la ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> Inclusión en el CONPES 3583 de 2009 para recibir apoyo técnico por parte del MAVDT. Modificación de norma para incrementar las condiciones de edificabilidad.
PLAZA DE LA HOJA	1. FORMULACIÓN DEL PROYECTO (perfil preliminar, prefactibilidad y factibilidad). 2. ETAPA DE DESARROLLO (gestión inmobiliaria).	Durante la vigencia del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva”, se plantea viabilizar técnica, jurídica, económica y financieramente el desarrollo constructivo del Proyecto Integral Centro Administrativo Distrital Plaza de la Hoja.	<ul style="list-style-type: none"> Estructuración de un proyecto inmobiliario para la administración distrital con recursos privados.

Fuente: Elaboración propia, con base en información ERU, septiembre, 2010.

2.4 ¿Qué cambios propone la administración distrital? Revisión POT y futuros decretos reglamentarios para la gestión de la renovación urbana

A fin de generar reglas claras que permitan una gestión ágil y transparente de la renovación urbana en Bogotá, la SDP se encuentra formulando modificaciones a la política y al programa de renovación urbana del POT de Bogotá y estructurando decretos distritales que ofrezcan reglas claras para la formulación y gestión de los PPRU.

Dentro de los cambios que se proponen en el marco de la revisión del POT, se destaca una nueva visión de la renovación urbana. Los lineamientos que se están proponiendo se apartan de la arraigada visión del deterioro y concibe la renovación como un proceso dinámico. Dentro de los cambios se destacan los siguientes¹¹:

- i) Identificación de áreas susceptibles de procesos de renovación urbana:
 - Priorización de las áreas (inversión pública – expediente distrital).
 - Fortalecimiento de la institucionalidad pública para obrar como operador urbano, mediante la coordinación interinstitucional.
 - Esquemas de gestión público-privados y comunitarios.
- ii) La renovación urbana de la ciudad responderá oportunamente a las dinámicas territoriales, sociales, económicas y ambientales de la ciudad:
 - El suelo urbano no será afectado por el señalamiento de áreas sujetas a tratamiento de renovación urbana.
 - La renovación urbana será dinámica mediante procesos de incorporación al tratamiento sujetos a la evaluación de criterios objetivos.

iii) Directrices urbanas:

- Criterios para incorporación y delimitación del área de los Planes Parciales.
- Directrices urbanísticas.

iv) Iniciativa y gestión compartida en áreas de renovación estructurantes de ciudad, de carácter prioritario.


La administración distrital busca fortalecer la capacidad institucional consolidando el Comité Distrital de Renovación Urbana. Dentro del nuevo enfoque para el Comité se destacan los siguientes objetivos:

- Articular, armonizar y definir las actividades relativas a los procesos que deben surtir para la gestión, promoción y ejecución de proyectos de renovación urbana.
- Establecer los lineamientos para la generación de los incentivos en la renovación urbana.
- Definir pautas de articulación y participación de los diferentes actores públicos y privados en el desarrollo de las actuaciones de renovación urbana.
- Realizar las actividades de seguimiento y control en la ejecución de las acciones de renovación urbana de la ciudad.

El Comité tendrá funciones aprobatorias para la delimitación de los Planes Parciales, las resoluciones de determinantes, de viabilidad al proyecto de adopción del Plan Parcial de Renovación Urbana.

Teniendo en cuenta la particularidad de la renovación urbana, la actual administración está elaborando el proyecto de decreto distrital para los Planes Parciales que se desarrollen en zonas con tratamiento de renovación urbana, a fin de establecer criterios claros respecto al reparto de cargas y beneficios, los mecanismos para acceder a un mayor aprovechamiento

11. La información correspondiente a los cambios que se encuentra estructurando el Distrito para la renovación urbana se basa en el informe de la SDP a septiembre de 2010.



urbanístico y los planes de gestión social. Mediante este instrumento también se espera definir las acciones y criterios que deben tenerse en cuenta para la formulación y adopción de Planes Parciales y la delimitación y ejecución de Unidades de Actuación Urbanística.

2.5 Conclusiones y recomendaciones

En Bogotá, la visión de la renovación urbana ha estado orientada a la recuperación de zonas deterioradas más que a la generación de un proceso de transformación de la ciudad construida. De hecho, los empresarios de la ciudad ven la renovación urbana más como una política del Distrito para recuperar zonas que como una opción para la inversión del sector privado.

Desde esta visión, gran parte de la gestión pública se ha concentrado en definir áreas deterioradas de la ciudad con tratamiento de renovación urbana y proyectos para su recuperación; se destacan, entre otros proyectos: San Bernardo, que inició como un proyecto de participación público-privada, pero la formulación del PPRU es privada; la Estación Central, un proyecto que busca aprovechar los impactos positivos del sistema de transporte masivo TransMilenio; el Centro de Cultura Español, con participación del gobierno español.

Por su parte, la iniciativa privada ha presentado cerca de 26 propuestas para formulación de PPRU para las zonas centro y centro-norte. No obstante, a la fecha sólo una propuesta ha sido adoptada mediante decreto de PPRU.

Mientras esta visión ha orientado la intervención pública, en la ciudad se está agotando el suelo urbanizable. Según el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT), en 2004, la ciudad contaba con 5.588 hectáreas de áreas libres netas urbanizables. Esto quiere decir que el mercado inmobiliario está desarrollando el poco suelo urbanizable de la ciudad y en el futuro la renovación urbana será decisiva para la sostenibilidad de la ciudad.

No obstante, en Bogotá después de diez años de aprobación del POT, el balance en la gestión de la renovación urbana es preocupante; a la fecha no se ha ejecutado ningún proyecto de renovación urbana. Si esta situación se analiza en el contexto del mercado inmobiliario, que ha registrado una tendencia positiva en la última década, se puede concluir que el Distrito ha perdido la oportunidad de capitalizar la inversión privada para el desarrollo de proyectos de renovación urbana, y que la ciudad se ha continuado densificando en zonas de expansión o en zonas construidas mediante la forma tradicional de producción urbana predio a predio, que tantos problemas asociados a la movilidad, servicios públicos domiciliarios y espacio público le han traído.

En este sentido, se puede señalar que la renovación urbana como tratamiento requiere una profunda revisión. Durante la última década, pese a los estudios y proyectos formulados por el Distrito, no se ha logrado definir instrumentos de gestión claros que hagan viables proyectos de renovación urbana en el corto y mediano plazo.

Dentro de los principales factores que han impedido desatar proyectos en zonas de renovación urbana, se destacan los siguientes:

- No se ha logrado concretar una normativa clara y transparente respecto a los derechos de los promotores de Planes Parciales de Renovación Urbana, la contribución por plusvalía y el enfoque de cargas y beneficios.
- No se cuenta con la capacidad institucional para articular las diferentes entidades del Distrito, tomar las decisiones necesarias para generar una norma clara y estable, de la complejidad y magnitud que la renovación urbana requiera.
- La delimitación de estas áreas no ha estado acompañada de estudios de factibilidad que permitan establecer las posibilidades de



densificación de las zonas, o que le indiquen a las diferentes entidades las necesidades en materia de inversión para dotar estas áreas con la infraestructura de servicios públicos y movilidad que requieren. Además, esta estrategia ha generado especulación inmobiliaria que eleva los costos del suelo y expectativas de densificación exacerbada, que por los costos sociales o económicos se vuelve inviables.

- Los empresarios desconocen la política de renovación urbana de la ciudad y aquellos que la conocen, porque se encuentran desarrollando PPRU, consideran que existe incertidumbre normativa en temas como la plusvalía y el sistema de reparto de cargas y beneficios que dificultan el cierre financiero de los proyectos; haciéndolos poco atractivos para el inversionista.

En consecuencia, hoy es imperativo y urgente reorientar la política de renovación urbana de Bogotá hacia una forma de intervenir el territorio construido más que como un asunto de zonas deterioradas. Deben reglamentarse los procedimientos de Planes Parciales y los criterios que faciliten y den transparencia al cálculo de las plusvalías, las cargas y beneficios y los derechos de los promotores de Planes Parciales de Renovación Urbana. Lo anterior, sin incluir el reto social de la gestión del suelo.

En este sentido, la CCB pone a consideración de la administración pública las siguientes recomendaciones:

Para mejorar la planeación de la renovación urbana

Reorientar la política de renovación urbana como una forma de intervenir el territorio construido y no sólo como un problema de zonas deterioradas. La renovación urbana debería estructurarse a partir de tres enfoques: i) para desarrollar el suelo

construido, ii) para gestionar proyectos de alto impacto con participación público-privada y iii) para reactivar zonas deterioradas de la ciudad.

Focalizar la inversión pública a fin de hacer más eficiente el manejo de los recursos financieros y humanos. Impulsar pocos proyectos y de alto impacto con estudios profundos en cuanto a su capacidad real de densificación.

Para atraer la inversión privada

Definir criterios claros y objetivos respecto a la forma en que se establecen las cargas y beneficios. Se debe resolver la ambigüedad generada en el POT por el artículo 37 decreto 190 de 2004, que abre la posibilidad de cargar a los Planes Parciales los costos de la construcción de las redes matrices de servicios públicos. Para efectos de renovación urbana en donde el valor del suelo es elevado, generar cargas adicionales que, además, debería repartirse en áreas de influencia más altas son desincentivos para el empresario.

Analizar la viabilidad de la plusvalía para proyectos de renovación urbana. Establecer mecanismos para garantizar los derechos de los promotores de Planes Parciales de Renovación Urbana.

Para fortalecer la capacidad institucional

Posicionar la renovación urbana como una estrategia decisiva para el desarrollo de la ciudad. Se requiere un mayor liderazgo y priorización de la renovación urbana por parte de la administración distrital.

Mejorar la capacidad institucional, garantizando la continuidad de los funcionarios públicos que lideran estos procesos, fomentando la interdisciplinariedad de los equipos y generando las condiciones para desarrollar Planes Parciales de Renovación Urbana de participación público-privada.